



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 5 1 / 1 9 9 5

La Laguna, a 20 de julio de 1995.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria de expediente de reclamación de indemnización formulada por D.C.J.R., en nombre de la Entidad S., S.A., por los daños producidos en el vehículo (EXP.62/1995 ID)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

De acuerdo con lo establecido en los arts. 11.1 y 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo, éste es conexión con el art. 22.13 de la Ley orgánica del Consejo de Estado, al que a su vez se refiere el art. 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), se recaba preceptivamente por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma Dictamen de este Organismo sobre la adecuación al Ordenamiento jurídico de la Propuesta de Orden resolutoria del expediente referenciado en el encabezado, incoado por D.C.R.J.R. quien actúa en representación del propietario del bien dañado, de conformidad con la ordenación aplicable en la materia de referencia, constituida, fundamentalmente, por la estatal contenida en la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) y en el ya citado RPAPRP, aprobado por el Real Decreto 429/1993, y la legislación autonómica, particularmente las Leyes 14/1990, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC); 1/1983, del Gobierno y de la Administración Pública; y la 7/1984, de la Hacienda Pública. En este orden de cosas, conviene recordar que la aplicación de la regulación estatal precedentemente indicada es plena, sin importar su forma, objeto o naturaleza, pese a la dicción del

---

\* **PONENTE:** Sr. Enrique Petrovelly Curbelo.

art. 33.1 de la Ley autonómica 14/1990, pues, sin perjuicio obviamente de lo prevenido en el art. 106.2 de la Constitución (CE) y aún cabiendo la competencia autonómica sobre responsabilidad patrimonial a la vista del art. 149.1.18, *in fine*, CE es lo cierto que no existe ordenación autonómica de desarrollo de las bases normativas estatales en esta concreta materia.

## II

1. En principio, ha de constatarse que los antecedentes de la Propuesta analizada se ajustan a los hechos y declaraciones documentados en el expediente administrativo remitido a este Organismo adjunto a la solicitud de Dictamen. Y, desde luego, es correcta la apreciación de las legitimaciones activa y pasiva en este supuesto, de acuerdo con lo prevenido al efecto en la ordenación aplicable. Así, además de quedar constatado el uso legítimo del bien dañado por persona no titular del mismo, es claro que la reclamación de indemnización ha sido adecuadamente formulada, pues si bien el reclamante debe ser el titular del mencionado bien, como específicamente interesado que es, puede sin embargo actuar por medio de representante, estando esta representación debidamente acreditada en las actuaciones (cfr. arts. 139, 142, 31.1 y 70.1 LRJAP-PAC).

Por otra parte, la Comunidad Autónoma tiene competencia en materia de carreteras, siendo titular de la carretera en la que aconteció el hecho dañoso y del correspondiente servicio público y, por ello, responsable de los daños que produzcan en la forma legalmente determinada. En esta línea, resulta asimismo adecuado que la reclamación se dirija a la Consejería de Obras Públicas y que ésta decida al respecto por Orden de su titular (cfr. arts. 29.13 y 21 del Estatuto de Autonomía y, respectivamente, 2, 27.2, 49.1 y 42 de las Leyes autonómicas 9/1991, de Carreteras, 14/1990, 7/1984 y 1/1983, así como el Real Decreto 2.125/1984, de traspaso de funciones y servicios en carreteras en la Comunidad Autónoma), debiéndose consignar además que la carretera afectada ha sido declarada, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria primera de la citada Ley 9/1991, de interés regional.

Ciertamente, a esta adecuación no obsta que en el presente supuesto el hecho dañoso aconteciese en una carretera en obras; es decir, con motivo de la ejecución del consiguiente contrato para su realización. Y ello porque de acuerdo con lo previsto en el aplicable art. 134 del Reglamento General de Contratación y, como se

indica, en el art. 1.3 RPAPRP, aunque la Administración sólo deba asumir la responsabilidad cuando el daño se genere por orden directa e inmediata suya o por vicios del proyecto elaborado por ella, es la propia Administración -coincidiendo por demás en este caso el órgano de contratación con el titular del servicio involucrado- quien debe conocer en principio de la oportuna reclamación indemnizatoria en orden, precisamente, a determinar si existe o no responsabilidad; si debe ser satisfecha o no por el contratista, de existir; y a cuanto debe ascender entonces el *quantum* de la compensación por el daño producido, debiendo cumplir al hacerlo lo dispuesto en el último párrafo del mencionado art. 1.3 RPAPRP. Todo lo cual se ha respetado en esta ocasión, como se indica en el Fundamento de Derecho primero de la Propuesta que se dictamina.

2. Asimismo, como también se recoge en el antes señalado Fundamento de Derecho, es ajustada a Derecho la apreciación de que este caso ha de tramitarse justamente en la forma expuesta en el apartado precedente, y no como reclamación previa a la vía jurisdiccional civil. Desde luego, la decisión del procedimiento se incardina con la exigibilidad de responsabilidad patrimonial por actuaciones sujetas al Derecho administrativo, incluso las contractuales y aun afectando al contratista, de manera que el recurso jurisdiccional frente a tal decisión del órgano administrativo competente por el particular lesionado o en su caso por el contratista que debe indemnizar ha de plantearse ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Por otro lado, igualmente es procedente el Fundamento que se estudia en cuanto se refiere al cumplimiento de los requisitos de tiempo y de forma exigibles a la presentación de la reclamación, pues de la documentación disponible se infiere que aquélla se presenta dentro del año posterior al hecho dañoso y el daño es efectivo, económicamente evaluable y está individualizado (arts. 142.5 y 139.2 LRJAP-PAC).

3. Sin embargo, la actuación administrativa a realizar incumple -sin justificación alguna al respecto y sin razón en este supuesto que permita fundamentar este incumplimiento- el plazo de resolución de esta clase de procedimientos prevenido en el art. 13 RPAPRP. Es cierto que esto no supone, al menos en esta ocasión, eventual nulidad de actuaciones, ni impide que la Administración dicte la correspondiente Resolución, al no darse el presupuesto legal para ello y no actuarse lo establecido en el art. 44 LRJAP-PAC. Pero no es menos cierto que no teniendo los particulares

afectados la estricta obligación de hacer valer los actos presuntos, ni por tanto de solicitar su certificación sin perjuicio de que puedan hacerla valer en cualquier momento, esta inadecuada actuación administrativa puede dar lugar a la exigencia de las responsabilidades correspondientes.

En este orden de cosas, procede añadir que si bien es incuestionable que este asunto no puede tramitarse a través del procedimiento previsto legalmente para las reclamaciones previas a la vía jurisdiccional civil, según ya se ha expuesto, también lo es que esta circunstancia debiera comunicarse al afectado a los efectos oportunos. Siquiera sea porque las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un específico tratamiento para su iniciación, cuyo cumplimiento y subsiguiente eventual subsanación de defectos es obligación de la Administración vigilar y cumplimentar, aunque en este caso el escrito de reclamación se acomoda -salvo la calificación- bastante bien a lo señalado en el art. 6 RPAPRP.

4. Finalmente, al igual que se ha hecho en Dictámenes precedentes sobre actuaciones en esta materia, conviene advertir de nuevo que no parece plenamente conforme a Derecho que el procedimiento respecto al cual ha de actuar este Organismo no venga culminado por una Propuesta de Orden, que es su objeto de estudio propiamente dicho y sobre el que ha de pronunciarse, sino por el Informe del Servicio Jurídico del Gobierno sobre dicha Propuesta. Existiendo Consejo Consultivo, como Organismo externo que interviene necesariamente en el procedimiento para su garantía y del administrado, no es posible confundir o asimilar, directa o indirectamente, el Informe del Servicio Jurídico con el Dictamen del Consejo Consultivo a ningún efecto o fin, tanto como no es posible hacerlo entre aquel órgano y este Organismo o sus respectivos carácter y funciones. Lo que, por añadidura, genera la imposibilidad real de que se pueda cumplir alguna vez el plazo contemplado en el art. 12 RPAPRP, que nunca se respeta, aquí o en cualquier otra ocasión, porque simplemente no se puede hacer por definición.

### III

En cuanto al asunto de fondo se refiere, ha de admitirse que está adecuadamente tratado en el Fundamento de Derecho segundo de la Propuesta de Orden resolutoria, siendo correctamente congruente con ello el Resuelvo de la misma. Todo ello, de conformidad con lo prevenido en la normativa de aplicación en este asunto, a la vista de la documentación obrante y disponible y en la línea

mantenida sobre el particular por este Organismo en precedentes Dictámenes. Así, es indudable que la Administración competente, en cuanto titular del servicio interesado, está obligada a mantener la vía en condiciones razonables de uso adecuado, de modo que debe cuidarla y eliminar defectos o problemas que lo impidan, respondiendo por los daños que, por acción u omisión, se causen a los usuarios por no cumplir debidamente esta función, incluida en el mencionado servicio.

Precisamente, la Administración deja tan sólo de responder en caso de fuerza mayor, a demostrar por ella; por la acción antijurídica del propio afectado, que tendría el deber jurídico de soportar el daño sufrido; por la inmediata y directa acción de un tercero, rompiéndose entonces el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño; o, en su caso, por la incidencia en aquél de competencias de otra Administración que impiden su adecuada realización. En este supuesto, siendo evidente la producción del accidente y también del daño causado en el vehículo accidentado, como reconoce pertinentemente la Administración, no cabe duda que ésta puede perfectamente entender que el reclamante no ha acreditado suficientemente, como es su deber, la conexión entre el funcionamiento del servicio de carreteras y el hecho lesivo; o bien, entre éste y la ejecución de las obras.

Desde luego, parece claro que aquí no existe responsabilidad directa de la Administración, al constatarse que no se dan los presupuestos señalados en el art. 1.3 RPAPRP. Pero, sin negar radicalmente que no pudiera ser cierto lo alegado por el conductor y testigo del coche dañado, es también razonable pensar que su conducción no fue la necesariamente correcta por el motivo recogido en el expediente y, en todo caso, lo cierto es que tampoco se demuestra que el hecho lesivo se deba a conducta inadecuada del contratista, de manera que puede ajustadamente concluirse que no hay base para exigir responsabilidad y, en consecuencia, ordenar a aquél que abone al titular del bien lesionado la indemnización que reclama.

## C O N C L U S I O N

Sin perjuicio de las observaciones procedimentales expresadas en el Fundamento II, en particular las referidas al incumplimiento de los plazos previstos en los arts. 12 y 13, RPAPRP, es conforme a Derecho la Propuesta de Orden analizada, tanto en sus Fundamentos como en su Resuelvo pues no se acredita que el hecho lesivo se debiera a conducta del contratista, ni que fuera imputable a la Administración, según se razona en el Fundamento III.