



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 2 / 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 F.A.S.S., por los daños producidos en el vehículo (EXP. 65/1995 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 4/84, del Consejo Consultivo, éste en 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 de la Consejería de Obras Públicas culminatoria del expediente referenciado en el encabezado -incoado a partir de la reclamación de indemnización por daños producidos en el automóvil de su propiedad formulada por F.A.S.S.-, estando constituida la legislación aplicable, fundamentalmente, por la estatal contenida en la Ley 30/92, 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 429/93, y la legislación autonómica reguladora de la actividad de la Administración autonómica, particularmente las Leyes 14/90, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, (LRJAPC) 1/83, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad; y la 7/84, de la Hacienda Pública de ésta. En este orden de cosas,

* **PONENTE:** Sr. Petrovelly Curbelo.

conviene recordar que la aplicación de la regulación estatal precedentemente indicada en plena, sin importar su forma, objeto o naturaleza, pese a la dicción del art. 33.1 de la Ley 14/90, pues, sin perjuicio de lo prevenido en el art. 106.2 de la Constitución y aún cabiendo la competencia autonómica sobre responsabilidad patrimonial a la vista del art. 149.1.18, *in fine*, de aquélla, es lo cierto que no existe ordenación autonómica de desarrollo de las bases normativas estatales en esta concreta materia.

II

1. Ante todo, se constata que los Antecedentes de la Propuesta analizada se conforman a los hechos y a las actuaciones documentadas en el expediente administrativo que, adjunto a la solicitud del Dictamen, se ha remitido a este Organismo. En particular, es correcta la apreciación que se hace de las legitimaciones activa y pasiva, de acuerdo con lo dispuesto al respecto en la legislación aplicable, pues la reclamación indemnizatoria se ha formulado por persona pertinente, habida cuenta que debiendo ser el reclamante el titular del bien dañado este extremo está debidamente acreditado (cfr. arts. 139, 142 y 131.1 LRJAP-PAC).

Por otra parte, la Comunidad Autónoma tiene competencia en materia de carreteras, siendo titular de aquella en la que aconteció el hecho dañoso, así como del correspondiente servicio público al que se imputa la causación del daño. En esta línea, resulta asimismo adecuado que la reclamación se dirija a la Consejería de Obras Públicas y que el expediente se resuelva por Orden de su titular (cfr. arts. 29.13 y 21 del Estatuto de Autonomía y, respectivamente, los arts. 2, 27.2, 49.1 y 42 de las Leyes autonómicas 9/91, de Carreteras, 14/90, 7/84 y 1/83, antes citados, así como el Real Decreto 2.125/84, de traspaso de funciones y servicios en materia de carreteras a 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 9/91, de interés regional a todos los efectos, en especial los que se deduzcan de la transferencia competencial a los Cabildos Insulares.

2. Asimismo, según se recoge en el Fundamento de Derecho primero de la Propuesta que se dictamina, se ajusta a Derecho el cumplimiento de los requisitos de tiempo y forma legal y reglamentariamente determinados en la presentación de la reclamación, pues de la documentación disponible se deduce que la misma se ha

formulado dentro del año posterior a la realización del hecho dañoso y que el daño es efectivo, evaluable económicamente e individualizado personalmente (cfr. arts. 142.5 y 139.2 LRJAP-PAC, respectivamente).

Sin embargo, la actuación administrativa ha incumplido sin justificación alguna que permita fundamentar este incumplimiento, el plazo de resolución del procedimiento 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; sobre todo, habida cuenta que -aun cuando transcurridos seis meses ha de entenderse que la Administración rechaza la reclamación indemnizatoria- aquélla ha seguido el procedimiento con posterioridad a ese plazo y ha mantenido en su transcurso conexiones diversas con el contratista y el reclamante.

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, 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 procedimiento de iniciación cuyo cumplimiento y subsiguiente eventual subsanación de defectos es obligación de la Administración vigilar aunque se reconozca que en este caso, salvo la incorrecta calificación comentada, el escrito de reclamación se acomoda a lo señalado en el art. 6 RPAPRP.

3. 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. Es innegable que existiendo

Consejo Consultivo, como Organismo externo que interviene necesariamente en el procedimiento para máxima garantía de su adecuación jurídica y del administrado, no es posible confundir, directa o indirectamente, el Informe del Servicio Jurídico con el Dictamen del Consejo Consultivo a ningún efecto o fin; tanto como no es posible asimilar aquel órgano y este Organismo o sus respectivos caracteres y funciones. En consecuencia, no resulta admisible que Informe y Dictamen aparezca conjuntamente en idéntica fase procedimental y que tengan idéntico objeto o fin, lo que, por añadidura, genera la imposibilidad real de que se pueda cumplir alguna vez el plazo contemplado en el art. 12 RPAPRP, que no se respeta porque simplemente no se puede lograr por definición.

III

1. De acuerdo con la normativa de aplicación al caso y en la línea sostenida al respecto por este Organismo, ha de señalarse la adecuación jurídica de los Fundamentos segundo, tercero y cuarto de la Propuesta de Orden, siendo pertinentemente congruente con todo ello su Resuelvo. En este sentido, debe recordarse que es obligación de la Administración titular del servicio mantener la vía en adecuadas condiciones de funcionamiento, debiendo ser éste eficaz y seguro para los usuarios, de donde surge la obligación no sólo cuidar tal vía y remover los obstáculos que impidan o perturben su uso, sino también vigilar y sanear los terrenos aledaños, procurando evitar o prevenir que de ellos surjan dichos obstáculos. Por tanto, de producirse daño a los particulares por este motivo, y sea normal o anormal el funcionamiento del servicio, responde la Administración por ello, debiendo resarcir la lesión producida con el pago de una indemnización tal que cubra los gastos efectivamente abonados para su reparación. También, que la Administración no responde sólo en supuestos de fuerza mayor, a probar por ella; por acción del afectado contraria a Derecho, asimismo acreditada suficientemente, que le obliga a soportar el daño sufrido; por intervención directa e inmediata de un tercero, que rompería el necesario nexo causal entre lesión y funcionamiento del servicio; o, en su caso, por incidencia en éste del ejercicio de sus funciones por otra Administración que desplace su actuación y con ella la responsabilidad. Aunque, ha de ser el afectado quien por cualquiera de los medios reconocidos en Derecho demuestre de modo bastante no sólo la existencia de hecho y daño, sino también del antes mencionado nexo causal.

2. En este supuesto, parece adecuado que el órgano actuante entienda que existen las condiciones para que sea exigible la responsabilidad patrimonial de la Administración, no siendo calificable el suceso de fuerza mayor, ni haberse producido intervención de un tercero o de otra Administración Pública, ni existir conducta antijurídica del afectado. Por otro lado, sin que ello suponga incorrecta aplicación del art. 9 RPAPRP, es igualmente ajustado a Derecho que con los datos disponibles se estime cierta tanto la producción del accidente y la existencia del consiguiente daño en el automóvil accidentado como, dadas las circunstancias, los trabajos realizados en la zona en cuestión y la conexión entre dicho daño y el funcionamiento del servicio.

En todo caso, supuesta la exigibilidad de responsabilidad en esta ocasión y al efecto de determinar a quien corresponde en definitiva abonar al afectado la correspondiente indemnización, es evidente que debe aclararse debidamente la relación contractual existente entre la Administración y la empresa E. para la conservación de las carreteras, pues, obviamente, dependiendo de si su contenido ésta debe hacer el pago o no. No obstante, tratándose de un desprendimiento y no formando parte de las obligaciones contractuales de E. el control de los taludes de la carretera, difícilmente puede ser aquélla quien deba pagar la indemnización.

3. Finalmente, se estima jurídicamente adecuada la determinación y fijación del *quantum* indemnizatorio efectuada en la Propuesta de Orden, aunque conviene recordar que debiéndose en principio resarcir las cantidades satisfechas por el afectado en concepto de IGIC, en virtud de la correcta aplicación del principio de indemnidad integral de los daños, ello sólo es así cuando de conformidad con la legislación reguladora de dicho impuesto tal afectado está legalmente obligado a soportar su repercusión; es decir, cuando ha de hacerlo porque quien le repara su vehículo es sujeto pasivo del referido impuesto.

C O N C L U S I O N

Siendo jurídicamente adecuada en sus Fundamentos y Resuelvo la Propuesta de Orden que se ha dictaminado, como se expone en el Fundamento III, no obstante se efectúan algunas observaciones procedimentales a la actuación administrativa

realizada, advirtiéndose en particular el incumplimiento de los plazos previstos en los arts. 12 y 13 RPAPRP, según se razona en el Fundamento II.