



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 6 / 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 del expediente de reclamación de indemnización por daños ocasionados en el vehículo, interpuesta por J.G.S., en representación de D.J.M.C.R. (EXP. 67/1995 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

A consulta preceptiva del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, se interesa de este Organismo su parecer en relación con la adecuación de la Propuesta de Orden formulada en el expediente de indemnización por daños referenciado en el encabezado a la legislación de aplicación, constituida, fundamentalmente, por la Ley 4/1984, de 6 de julio, de este Consejo; la Ley Orgánica 3/1980, de 23 de abril, del Consejo de Estado (LOCE); la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC); y, finalmente, por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP).

II

1. La Propuesta de Orden sometida a Dictamen concluye un procedimiento, iniciado el 24 de junio de 1994, mediante escrito que J.A.G.S., en representación de D.J.M.C.R. (según resulta acreditada en escritura de poder bastante otorgada al efecto obrante en las actuaciones) presentó ante la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas promoviendo el inicio del correspondiente expediente de

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

reclamación de indemnización de los daños sufridos por el vehículo propiedad de D.J.M.C.R., a consecuencia de la caída de "unas piedras desde lo alto de un talud", a las 21'45 horas del día 9 de noviembre de 1993, en la carretera general del sur C-812, a la altura del kilómetro 4, donde se halla la potabilizadora, "sobre todo una de grandes dimensiones que quedó ocupando parte de los dos carriles de circulación (...), causando daños en la parte baja del vehículo (...) y de otros dos vehículos que en ese momento circulaban por la citada vía y lugar". En el escrito de reclamación se estiman los daños en 268.956 ptas., de las que 259.350 ptas. corresponden a la valoración de los repuestos y mano de obra necesarios para reponer el vehículo siniestrado a su estado original (según resulta de informe pericial obrante en las actuaciones, de 18 de noviembre de 1993, emitido por el perito tasador D.A.R.R.), en tanto que las 9.606 ptas. restantes corresponden al importe de la pericia efectuada.

En el escrito de reclamación (que venía acompañado de la escritura de poder e informe pericial antes referenciados y reportaje fotográfico adjunto a la pericia; de certificado emitido por el Jefe interino del Subsector de tráfico de la Guardia Civil de Las Palmas, del que resulta que en el día, hora y lugar señalados una pareja de motoristas del Cuerpo intervino en un accidente de tráfico en el que se vio involucrado el vehículo "como consecuencia de la existencia de una piedra de grandes dimensiones en el centro de la vía que ocupaba parte de los carriles, no estando la misma señalizada") se interesa asimismo el recibimiento a prueba "conforme al art. 80 y ss. de la Ley de Procedimiento Administrativo". A petición de la Consejería de Obras Públicas, el representante legal del perjudicado, con fecha de 26 de julio de 1994, aportó a las actuaciones documentación acreditativa de la identidad de aquél; de su aptitud para conducir; el permiso de circulación del vehículo siniestrado, que figura a nombre del reclamante; copia de las condiciones particulares del seguro suscrito y del recibo correspondiente; y, finalmente, el señalamiento de la prueba que se propone, que es documental (copia certificado del Atestado o parte instruido con ocasión del accidente) y testifical (de I.S.H.; D.J.A.J. -conductores o titulares de sendos vehículos al parecer asimismo afectados por el accidente- y del perito tasador D.A.R.R.

2. La naturaleza de la Propuesta de Orden sometida a este Consejo Consultivo determina su competencia para emitir el presente Dictamen y la legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno para recabarlo, según resulta, para la primera,

del art. 10.6 de la Ley 4/1984, en relación con los arts. 22.13 LOCE y 12 RPAPRP; y, para la segunda, del art. 11.1 de la Ley constitutiva de este Consejo.

El órgano competente para dictar la Orden propuesta es el Consejero de Obras Públicas (arts. 27.2 y 29 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, LRJAPC, y 49.1 Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma) y la forma de Orden departamental es la que impone el art. 42 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

3. La fecha de iniciación del procedimiento -24 de junio de 1994, fecha de entrada en el Registro General de la Consejería de Obras Públicas del escrito de reclamación- determina que su tramitación se regule, fundamentalmente, por los arts. 139 y ss. LRJAP-PAC (ya que éste es el Derecho procedimental aplicable según las disposiciones adicional 3ª y transitoria 2ª LRJAP-PAC) y el RPAPRP, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 33.1 LRJAPC, en relación con los arts. 149.1.18º de la Constitución y 32.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC). Ahora bien, en la tramitación del expediente no se ha respetado el plazo de seis meses que para su resolución impone el art. 13.3 RPAPRP en relación con el art. 42.2 LRJAP-PAC, plazo al que hay que atenerse aquí porque no se ha abierto un período extraordinario de prueba ni se ha hecho uso de la facultad contemplada en el segundo párrafo del art. 42.2 LRJAP-PAC. Mas, dado el tenor del segundo párrafo del art. 43.1 LRJAP-PAC, no existe obstáculo alguno a que la Administración cumpla con la obligación de resolver expresamente porque del expediente no resulta que se haya emitido la certificación a que se refiere el art. 44 LRJAP-PAC.

4. La titularidad del servicio público en el seno del cual se produce el daño corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, conforme a los arts. 29.13 EAC, 2 de la Ley 2/1989, de 15 de febrero, de Carreteras de Canarias (LCC) y al RD 2.125/1984, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios en materia de carreteras a la Comunidad Autónoma, sin que esa titularidad haya sido alterada (art. 2 LCC y disposición transitoria primera LRJAPC) por la transferencia a los Cabildos Insulares en materia de carreteras, toda vez que la vía pública donde ocurrió el siniestro (la carretera GC-1, Las Palmas-Pasito Blanco, según resulta del certificado emitido por la Guardia Civil antes referenciado y de los distintos informes obrantes

en las actuaciones) está calificada como de interés regional (Anexo del Decreto 247/1993, de 10 de septiembre, por el que se clasifican las carreteras de interés regional). Dicho esto, del expediente parece deducirse una contradicción, aparente, en la identificación de la vía pública donde ocurrió el siniestro, pues en el escrito de reclamación tal vía se identifica como la "carretera general del sur C-812", distinta de la anterior tanto en su identificación como en su trazado, como se desprende asimismo del mencionado Decreto 247/1993. Ciertamente, de los diferentes datos obrantes en las actuaciones es incontrovertido que el accidente ocurrió en la primera de las vías indicadas, pues es ahí donde se encuentra la potabilizadora a la que expresamente se identifica como próxima al lugar del accidente. En cualquier caso, por lo que a la cuestión de la titularidad respecta, en nada se alteraría el anterior pronunciamiento por el hecho de que, hipotéticamente, el accidente hubiera acontecido en efecto en la carretera C-812, pues en el Decreto 247/1993 la indicada carretera figura asimismo calificada como de interés regional.

Por lo que atañe a la legitimación activa del reclamante, la misma resulta efectivamente acreditada en las actuaciones, toda vez que en las mismas obra el documento administrativo -permiso de circulación del vehículo siniestrado- que acredita la relación dominical existente entre el reclamante y el vehículo siniestrado.

III

1. Los hechos por los que se reclama se produjeron, según el escrito de reclamación, cuando en el día, hora y en la vía a que se ha hecho referencia "de forma súbita cayeron unas piedras desde lo alto de un talud (...), lugar desde el cual se realizan obras de circunvalación, no dando tiempo ante lo imprevisible del hecho a poder evitar las mismas, causando daños en la parte baja del vehículo del reclamante y de otros dos vehículos que en ese momento circulaban también por la citada vía y lugar"; hechos que quedaron corroborados mediante el certificado emitido por la Guardia Civil, obrante en las actuaciones, según el cual, en efecto, había "una piedra de grandes dimensiones en el centro de la vía", lo que parece concordar con la manifestación del reclamante según el cual el desprendimiento de piedras ocurrió en el instante ("de forma súbita") en que se transitaba por la vía pública donde aquel desprendimiento aconteció. Ahora bien, en el escrito de reclamación se indica que las piedras cayeron desde un lugar donde "se realizan obras de circunvalación"; obras (de ampliación a 6 carriles de la GC-1) que estaban siendo ejecutadas por contratista

interpuesto, por lo que pudiera ser de aplicación, en principio, el específico de régimen de responsabilidad que disponen los arts. 1.3 RPAPRP y 134 del Reglamento de Contratos del Estado, conforme al cual "será de cuenta del contratista indemnizar todos los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución de las obras", salvo que los perjuicios hayan sido ocasionados a consecuencia inmediata y directa de orden de la Administración o de vicios del proyecto. En consecuencia, mediante oficio de 21 de julio de 1994, se interesó del ingeniero director de las obras informara sí en el día de los hechos "se estaba trabajando en el p. k. 4'000 de la GC-1", oficiándose en respuesta, con fecha 20 de septiembre de 1994, que "no se estaba trabajando en el citado p. k. 4'000 [sino] en el p. k. 3'5, ejecutándose con protecciones especiales para evitar la caída de piedras sobre la calzada". Complementariamente, se informa asimismo que en la zona en cuestión "en época de lluvias se producen desprendimientos, por lo cual es probable que las piedras causantes del accidente sean de dichos desprendimientos y no de las obras". Lo informado -es decir, que la responsabilidad es de la Administración autonómica y no de la empresa ejecutora de las obras- fue asumido por la Administración en informe del Servicio de carreteras de 7 de noviembre de 1994, en el que no se hace mención alguna a la circunstancia de que en el lugar desde donde se produjo el desprendimiento o por sus inmediaciones se estaba ejecutando obra pública. Se parte, en suma, de que las piedras desprendidas procedían de zona demanial de la carretera no sujeta a obra pública, por lo que la responsabilidad a que haya lugar debe dilucidarse conforme el régimen general previsto en la LRJAP-PAC y en el RPAPRP.

Dicho esto, debe dilucidarse el alcance del contrato suscrito entre la Comunidad Autónoma y la empresa que tiene adjudicada la conservación integral de la carretera GC-1, pues pudiera concluirse que la responsabilidad en este caso es de la indicada empresa y no de la Administración titular de la vía.

De la documentación obrante en el expediente se desprende que el objeto del contrato de referencia (Diligencia del Jefe de Actuación administrativa del servicio de carreteras) es "la conservación de arcenes y calzadas, vallas protectoras, señalizaciones verticales y horizontales y limpieza de piedras y objetos en calzadas a fin de evitar riesgos en la circulación vial", con lo que en puridad cualquier siniestro acaecido por la colisión de un vehículo contra una piedra existente en la calzada

trasladaría la responsabilidad de los daños producidos hacia la indicada empresa contratista. Dicho esto, sin embargo, tal responsabilidad contractual debe matizarse convenientemente; en primer lugar, de conformidad con el clausulado del contrato suscrito; en segundo lugar, por las circunstancias del evento dañoso. Por lo que a la primera cuestión atañe, en el expediente no obra el indicado clausulado contractual, aunque sí la ya citada Diligencia de la que se deduce que la indicada empresa debe limpiar las vías públicas de piedras y otros objetos a fin de evitar riesgos a la circulación vial, sin limitación alguna, ni excepción de responsabilidad, desconociéndose por otra parte si entre las obligaciones contractuales se halla el saneamiento de márgenes y taludes de las vías públicas (lo que no parece ser objeto del contrato), debiendo entenderse por ello que tal obligación sigue siendo responsabilidad de la Administración autonómica. La obligación contractual debe, desde luego, ser cumplida por ambas partes de buena fe, lo que exige la debida diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones por parte de la empresa contratista, pero también que la Administración autonómica cumpla diligentemente sus propias obligaciones, máxime cuando ese incumplimiento (no sanear conveniente y adecuadamente los taludes de las vías públicas) puede generar no sólo daños a terceros (el particular perjudicado) sino también responsabilidad del contratista que tiene adjudicado el servicio de conservación de la vía pública. Ahora bien, a lo expresado debe añadirse que, según consta en informe de 24 de abril de 1995, del ingeniero de Obras Públicas, "el accidente se produjo fuera de la jornada normal de trabajo de la empresa E.", aunque se desconoce cual es ese horario normal, y si coincide o no con el horario contractualmente fijado; no pudiendo desconocerse que en el expediente 58/95 ID (incoado asimismo por accidente de tráfico ocasionado por desprendimiento de piedras ocurrido precisamente en el km. 4 de la GC-1) obra informe de 1 de diciembre de 1994, del ingeniero jefe del servicio, del que se desprende la no imputación de responsabilidad a la empresa E. "al no estar previsto en el contrato con la Consejería los desprendimientos de piedras", extremo sin embargo al que no se hace referencia en el presente expediente. Lo cierto, en cualquier caso, es que la propia Consejería de Obras Públicas, que retiene las facultades de interpretación del clausulado de ese contrato de conservación, ha estimado que la responsabilidad derivada de accidentes de tráfico ocasionados por caída o choque de vehículos con piedras en la GC-1 es de la Comunidad Autónoma y no de la empresa contratista, por lo que se supone que habrá que pasar por esa asunción de responsabilidad.

2. Partiendo de las premisas aceptadas por la Administración de que el desprendimiento no provino de la zona de obras que se estaba ejecutando en la GC-1 y de que la responsabilidad derivada de la caída de las piedras no es reconducible contractualmente a la empresa E., resulta cierta la responsabilidad de la Administración autonómica por los daños producidos toda vez que a la titularidad autonómica de la vía pública sigue el régimen de responsabilidad que le es propio. Concretamente, la responsabilidad autonómica alcanza no sólo a la proyección, ejecución y señalización de las vías públicas en orden a que cumplan la finalidad que el Ordenamiento les asigna, sino también a impedir que la circulación por las mismas se pueda ver alterada o entorpecida por la existencia de obstáculos cuyo origen se imputa -como en este caso- asimismo a la responsabilidad autonómica. La Comunidad Autónoma debe disponer lo preciso en orden a que los márgenes y taludes de las vías públicas no sean fuente de riesgo; si ese riesgo se concreta, debe entonces pasar por la responsabilidad a que haya lugar, que no es otra que indemnizar integralmente los daños y perjuicios producidos en el patrimonio particular de los usuarios de tales vías.

3. Por lo que atañe al *quantum* indemnizatorio que debe ser satisfecho por la Administración autonómica en cumplimiento del principio de indemnidad integral de los daños, que no persigue otro fin que reponer a su estado original -de ser ello posible- el objeto dañado, el reclamante, con el escrito de reclamación, aportó pericia en la que se valoraban los daños en 268.956 ptas., incluidas las 9.606 ptas. del informe pericial. La Administración autonómica estimó los daños inicialmente -el 14 de octubre- en 236.585 ptas., inferior en cualquier caso al valor venal del vehículo. Posteriormente, en informe de 7 de noviembre de 1994, se incrementó el importe en 1.720 ptas. en concepto de IGIC, resultando un total de 238.305 ptas., cantidad de la que discrepó el reclamante quien alegó que la Administración no reconoció en ningún momento el vehículo siniestrado, aunque en el indicado informe se expresa que tal reconocimiento no pudo llevarse a efecto porque el reclamante no dió cuenta al Servicio para su examen, lo que se reitera en informe de 13 de diciembre de 1994, en el que se hace constar que se presentó la reclamación 7 meses y medio después de ocurrido el siniestro. Requerido el reclamante para que aportara facturas originales -documento probatorio con presunción de verdad de la correcta valoración de los daños en efecto ocasionados-, se presentan dos facturas, de 44.720

ptas. y 10.400 ptas. respectivamente, que hace un total de 55.120 ptas., que debe incrementarse en las 9.606 ptas. del informe pericial hecho a instancia de parte. Las facturas indicadas sólo computan mano de obra, mas no adquisición de repuestos que, en cualquier caso, fueron valorados a la baja por la Administración en relación con el presupuesto aportado por la parte.

La Administración no pudo reconocer el vehículo con lo que la estimación del valor de los repuestos y la necesidad de su adquisición no pudo ser acreditada por la Administración autonómica. En puridad, si no se adjunta factura de adquisición no se debe abonar su importe, pues tal documento es el que acredita -en estos casos, el único que puede acreditar- la exacta realidad del daño y, en consecuencia, el límite del principio de indemnidad de los daños reales y efectivos producidos. En cualquier caso, si la Administración estima que los daños manifestados por el reclamante son, en efecto, los realmente producidos (a la vista del reportaje fotográfico y del informe pericial) debe indemnizarlos en la cuantía en que la Administración los ha estimado, sin que se pueda imponer la valoración hecha por el reclamante toda vez que no puso a disposición de la Administración el vehículo siniestrado. Además, lo peritado no tiene por qué coincidir con lo reparado efectivamente; y la valoración efectuada por la pericia tampoco tiene necesariamente que ser idéntica a la efectuada por la Administración, ni a la finalmente constatada en las facturas definitivas que se libren; sin contar con que el mercado puede imponer para un mismo producto diferentes precios, razón por la que la valoración administrativa que se ha efectuado, ciertamente bastante tiempo después de producido el siniestro, debe entenderse correcta en la medida que la comprobación de precios fue efectuada por la Administración "en los lugares de venta" (informe de 13 de diciembre de 1994). Si, por el contrario, el reclamante hubiese aportado las facturas que justificasen la indemnización por él reclamada, debería abonarse el importe de tales facturas íntegramente, pues a ello obliga el principio de indemnidad integral y el hecho de que no existe deber de reparar el vehículo acudiendo a las tiendas de repuestos y talleres más baratos, o a los que la Administración estime que lo son.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Orden resolutoria del expediente de referencia resulta con carácter general conforme a Derecho, al acreditarse que los daños producidos en el

vehículo siniestrado son imputables al funcionamiento del servicio público de carreteras dependiente de esta Comunidad Autónoma. No obstante, se indica que la indemnización debe cubrir el importe de los gastos satisfechos fehacientemente para reparar el bien dañado, de conformidad y en los términos que se precisa en el Fundamento III.3 del presente Dictamen.