



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 7 5 / 1 9 9 5

La Laguna, a 4 de octubre de 1995.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización, formulada por O.G.S., por daños producidos en el vehículo (EXP. 88/1995 ID)\**.

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

### I

En el presente Dictamen, solicitado preceptivamente por la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma, se analiza la adecuación al Ordenamiento jurídico aplicable de una Propuesta de Orden de la Consejería de Obras Públicas que, culminado el pertinente procedimiento administrativo, decide sobre la reclamación de indemnización por daños referenciada en el encabezado. Todo ello, de conformidad con lo prevenido en los arts. 11.1 y 10.6, éste en relación con lo dispuesto en el art. 22.13 de la Ley orgánica 3/80, del Consejo de Estado, según se contempla también en el art. 12.1 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, así como en los arts. 106.2 de la Constitución (CE) y 139 de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), normas estatales que, pese a lo señalado en el art. 33.1 de la Ley autonómica 14/1990, resulta de plena aplicación en esta materia de responsabilidad administrativa, cualquiera que sea su rango y naturaleza, pues sin perjuicio de lo preceptuado en los arts. 149.1.18 de la CE y 32.2 del Estatuto de Autonomía, no existe regulación autonómica que pudiera dictarse sobre aquélla. Aunque también se tiene en cuenta la ordenación de la Comunidad

---

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

Autónoma que disciplina la actuación de la Administración autonómica, aprobada por la Ley 9/1991, de Carreteras de Canarias; la mencionada 14/1990 o las 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (LRJAPC), y 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma (LHPC).

## II

1. Partiendo de que los daños que se aducen acontecieron al caer sobre el vehículo de la propiedad del reclamante, una gran rama desprendida de un árbol sito al borde de la carretera C-817, en el tramo que transcurre por 'El Hoyo', término municipal de Teror, ha de convenirse que la legitimación activa en este asunto corresponde, en efecto, al reclamante en cuanto que es el propietario del vehículo dañado, aún cuando éste fuese conducido en el momento del accidente por otra persona autorizada para ello. Extremos éstos suficientemente acreditados en la documentación remitida a este Organismo adjunta a la solicitud de Dictamen (cfr. art. 142.1 de la LRJAP-PAC en relación con los arts. 139 y 31.1 de la misma).

Asimismo, es adecuada la asunción por el órgano administrativo actuante de la legitimación pasiva. La Comunidad Autónoma es titular de competencia exclusiva en materia de carreteras y su organización administrativa -actuando mediante la Consejería de Obras Públicas- ejerce las facultades administrativas al efecto y es titular del servicio público correspondiente, cuyo régimen jurídico -abarcando órganos, funciones, funcionamiento y responsabilidad- viene jurídicamente determinado, no habiéndose alterado esta situación -en lo que concierne a la competencia para actuar ese servicio en relación con la carretera C-817- por la prevista transferencia legal de aquella a la Administración Local al no haberse virtualizado la misma -cfr. arts. 29.13 del EACan y 1, 2 y 3 de la Ley 9/1991, de Carreteras de Canarias (LCC), en conexión con el Real Decreto 2.125/1984, de traspaso de funciones y servicios en carreteras a la CAC; disposición transitoria tercera de la citada Ley autonómica 9/1991, en conexión con las disposiciones adicional primera y transitorias primera y tercera de la Ley autonómica 14/90; disposición transitoria del Decreto 247/1993, por el que se clasifican las carreteras de interés regional; disposición adicional del Decreto 157/1994, de transferencia de funciones de la Administración de la CAC a los Cabildos Insulares en materia de

carreteras; y disposición transitoria del Decreto 131/1991, por el que se aprueba el Reglamento de carreteras de Canarias y disposición transitoria primera de éste-.

Por lo demás, es jurídicamente ajustado que la reclamación en cuestión sea tramitada y resuelta por la Consejería de Obras Públicas, debiendo decidir su titular mediante forma de Orden departamental (cfr. arts. 42 de la Ley 1/1983, por un lado, y 27.2 y 29.1 de la LRJAPC o 14 y 49.1 de la LHPC, por el otro, poniendo éstos en relación con lo dispuesto en los arts. 142.2 de la LRJAP-PAC y 3.2 del RPAPRP).

2. Cabe añadir que la actuación administrativa analizada se ajusta a Derecho cuando entiende cumplidos los requisitos de admisión de la reclamación contemplados en los arts. 139.2 y 142.5 de la LRJAP-PAC. Asimismo, de la documentación obrante se desprende que el procedimiento precedente se ha realizado debidamente; en concreto, lo determinado en el art. 6 del RPAPRP así como el trámite de vista y audiencia al interesado.

No obstante -aún cuando ello no impida la resolución expresa del procedimiento al no haberse solicitado y/o evacuado la certificación contemplada en el artículo 44 de la LRJAP-PAC, según dispone su art. 43.1- ha de advertirse que la tramitación de este asunto ha superado el plazo de seis meses para culminarla previsto en el art. 13.1 del RPAPRP, incumpléndose de esta forma, con las eventuales responsabilidades subsiguientes, lo determinado en el art. 42.2 de la LRJAP-PAC, sin que tal retraso e incumplimiento se justifique por un período extraordinario de prueba o se pueda fundamentar en el uso de la facultad recogida en el precepto legal citado en último lugar.

Por otra parte -sin perjuicio de lo que más adelante se exponga y habida cuenta que el ya mencionado art. 13.1 del RPAPRP exige que la resolución se pronuncie, en su caso, sobre la valoración del daño y la cuantía de la indemnización, explicitando los criterios de su cálculo (cfr. al respecto art. 141 de la LRJAP-PAC)- es claro que a este fin resulta fundamental el ejercicio por la Administración de las facultades que le otorga el Ordenamiento (cfr. arts. 78 y 82 de la LRJAP-PAC o 7 y 10 del RPAPRP) y, en particular, las actuaciones e informes dirigidos a comprobar la extensión de los daños efectivamente ocurridos y a fijar el costo real de su arreglo; o bien, del gasto que tal reparación ha producido al afectado.

En este sentido, es evidente que procede disponer de las facturas abonadas por el reclamante para reparar su vehículo y de otros documentos que permitan constatar la existencia del daño; pero como es pacífico el reconocimiento de que la Administración ha de indemnizar las lesiones en efecto producidas al particular también procede que aquélla lo compruebe con los medios a su alcance, especialmente con la puesta a disposición del vehículo o, en todo caso, con informes técnicos que entre otras cosas determinen los extremos indicados en el art. 141.2 y 3 de la LRJAP-PAC.

Circunstancia ésta que, vistos los dos informes técnicos disponibles, no parece haberse producido con plena adecuación; particularmente, en lo que concierne a los criterios utilizados para fijar los costes de reparación, en piezas y en mano de obra, y al hecho de que se procediera a observar los daños antes de que se presentara la reclamación que trae causa sin explicación alguna sobre este particular y sin dejar constancia de que ello lo hiciera el técnico de la Administración. Lo que no obsta, ciertamente, a que sea correcta la decisión tomada finalmente sobre el montante de la indemnización.

3. Todavía desde esta perspectiva procedimental o formal, han de expresarse otras observaciones relativas a la producción de informes en esta materia que, conforme a normas aplicables del Ordenamiento, en particular el autonómico, es de preceptiva solicitud, como son el del Servicio Jurídico del Gobierno autónomo.

Así, procede recordar que en la actualidad y por las razones expuestas en Dictámenes precedentes de este Organismo no parece plenamente ajustado a Derecho que aquél se emita y aparezca en el procedimiento con posterioridad a la definitiva redacción de la Propuesta de Orden que se somete a la consideración del Consejo Consultivo, incumpléndose de pasada e inevitablemente el plazo recogido en el art. 12.1 del RPAPRP. Esto es, que aparte la irregularidad indicada (generándose una impropia confusión entre Dictamen e Informe y entre Consejo Consultivo y Servicio Jurídico) sus funciones parezcan, indebidamente, tener idéntico objeto técnico y justificación garantista o, si se prefiere, igual naturaleza, fundamento y finalidad. Con lo que, cuestionablemente, el órgano decisor -integrado por cierto en idéntica organización que el órgano instructor que elabora la Propuesta y que el propio Servicio Jurídico, pero no el Consejo Consultivo- puede resolver a la vista de ambas opiniones indiscriminadamente y sin solución de continuidad, al tiempo que,

no menos cuestionablemente, se fuerza a que con alteración del objeto de la actuación de este Organismo deba analizar éste el Informe en cuestión y comunicar al órgano solicitando del Dictamen su opinión sobre los argumentos de aquél.

### III

1. Seguidamente, a la luz de la normativa indicada al comienzo del Dictamen y observada la documentación disponible, procede analizar la adecuación jurídica de la Propuesta de Orden, en sus Fundamentos de Derecho y Resuelvo. En esta línea, en principio cabe señalar que, correctamente, se entiende por aquélla no sólo que está demostrada la producción del hecho lesivo, con los informes obrantes en el expediente, sino que, como ya se ha dicho, se cumplen aquí los requisitos de daño efectivo, económicamente evaluable e individualizado en la persona del reclamante.

Por demás, puede admitirse sin problema alguno que el afectado no tiene aquí el deber jurídico de soportar la lesión sufrida, de modo que, en este contexto, el daño es indemnizable. Sin embargo, para que la reclamación prospere ha de quedar igualmente acreditado por el reclamante tanto que el hecho ocurrió en el ámbito de funcionamiento propio del servicio público en cuestión, como que la lesión que comporta ha sido a consecuencia de tal funcionamiento, sea éste normal o anormal. Y sin olvidar que no son indemnizables los supuestos de fuerza mayor; es decir, los daños ocasionados por hechos lesivos de imposible previsión y/o irresistible producción, aunque ello deba probarlo la Administración.

En este supuesto, el órgano actuante no alude, desde luego, a la fuerza mayor, lo que resulta adecuado vistas las circunstancias del mismo. Y, por otra parte, es claro que el hecho ha sucedido en el ámbito del servicio público prestado, pues la rama que causa el daño ha caído de un árbol que, probadamente, se encuentra en el borde de la carretera C-817; esto es, en la zona de dominio público legalmente inherente a la misma y, por tanto, es elemento esencial para la prestación del servicio (cfr. arts. 1, 24 y 25 de la LCC).

Finalmente, ha de convenirse con la Propuesta de Orden en que en el expediente se contienen datos que acreditan suficientemente la existencia del nexo causal requerido entre el daño y el funcionamiento del servicio público de carreteras. En efecto, de acuerdo con la normativa que lo disciplina fundamentalmente (cfr. arts.

1.1, 5.1, 10.3 y 22.1 de la LCC y preceptos correspondientes del Reglamento que la desarrolla), en el referido funcionamiento se incluye la conservación de la carretera y de su zona de dominio público naturalmente en primer lugar. Así, entre otras cosas, es deber de la Administración titular de aquella y del servicio que le es inherente mantener los árboles existentes en la referida zona para que no produzcan obstáculos o impedimentos a la circulación y, en suma, para que no obsten al uso propio de la carretera o impidan que el mismo sea razonablemente seguro.

Y, evidentemente, aún cuando la actuación administrativa no pueda necesariamente ser calificada de anormal en este caso -que cabe ser calificada de fortuito- ello no obsta para que siendo parte de la prestación del servicio de carreteras el cuidado del árbol en cuestión a los fines y por las razones antedichas, el daño ocasionado por la caída de una de sus ramas venga conectado al funcionamiento de dicho servicio, razón por la que su titular debe responder patrimonialmente al respecto.

2. Por otro lado, sentada la exigibilidad de responsabilidad administrativa en este supuesto, ha de recordarse que la indemnización a reconocer ha de suponer una cantidad que resarza adecuadamente el daño producido. Más concretamente, la Administración debe indemnizar al afectado en un montante que cubra los costes que supone la reparación de los daños sufridos o, equivalentemente, los gastos que ha soportado para realizar la indicada reparación.

En este sentido, el art. 139.1 de la LRJAP-PAC señala que la indemnización ha de incluir toda lesión que sufran los particulares en sus bienes y derechos, recuperando la situación patrimonial que tenían con anterioridad a aquél. Y, por demás -remitiéndose el art. 141.2 de la LRJAP-PAC a los criterios de valoración de la legislación de expropiación forzosa- resulta que el art. 49 de la Ley que la regula ordena que el pago del correspondiente precio expropiatorio esté exento de toda clase de impuestos y gravámenes. Por consiguiente, es ajustado a Derecho que la Propuesta de Orden incluya en la indemnización, junto a los costes de la reparación del vehículo dañado, la repercusión del IGIC correspondiente a aquella que ha debido soportar también el afectado.

No obstante, según se indicó precedentemente, los daños han podido, y seguramente debido, ser valorados mas adecuadamente por la Administración actuante, aunque pueda aceptarse, como finalmente hace el órgano instructor en la

peculiar forma comentada, que dicha valoración sea la que aparece en las facturas presentadas por el reclamante. En todo caso, ha de observarse que dicho órgano instructor ha de formular una Propuesta de Orden resolutoria que ha de pronunciarse sobre la valoración del daño causado, lo que aquí se hace pero no del todo satisfactoriamente por lo antedicho, y sobre los criterios utilizados para el cálculo de la indemnización correspondiente, extremos sobre el que se hace similar observación.

## CONCLUSIONES

1. Se efectúan ciertas observaciones formales al procedimiento seguido por la actuación administrativa, con las consecuencias que se expresan en el Fundamento II.

2. Como razonadamente se expone en el Fundamento III, y sin perjuicio de las observaciones que se recogen en su apartado 2, son ajustados a Derecho los Fundamentos y el Resuelvo de la Propuesta de Orden analizada.