



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 76/1995

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 E.A.M., por daños producidos en el vehículo (EXP. 89/1995 ID)\**.

## FUNDAMENTOS

### 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 la Administración de Estado 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).

La Propuesta de Orden sometida a Dictamen concluye un procedimiento, iniciado el 6 de junio de 1994, mediante escrito que E.A.M. presentó ante la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas en solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La naturaleza de dicha Propuesta determina la competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente Dictamen y la legitimación del Excmo. Sr.

---

\* **PONENTE:** Sr. Plata Medina.

Presidente del Gobierno para recabarlo, según resulta, para la primera, del art. 10.6 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, en relación con los arts. 22.13 de la LOCE y 12 del RPAPRP; y, para la segunda, del art. 11.1 de la Ley 4/1984.

La fecha de iniciación del procedimiento determina que su tramitación se regule por los arts. 139 y ss. de la LRJAP-PAC, según ordenan las disposiciones adicional tercera y transitoria segunda de la LRJAP-PAC y el RPAPRP; regulación estatal que es impuesta por el art. 33.1 de la Ley territorial 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC), en relación con los arts. 149.1.18º de la Constitución (CE) y 32.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC).

La legitimación del reclamante, acreditada como está en el expediente su titularidad sobre el vehículo dañado, resulta del art. 31.1.a) de la LRJAP-PAC, en relación con los arts. 106.2 de la CE y 139 de la citada LRJAP-PAC.

El órgano competente para dictar la Orden propuesta es el Consejero de Obras Públicas (arts. 27.2 y 29 de la LRJAPC y 49.1 de la 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.

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 del EAC; 2.1, 2.2, 3 y disposición transitoria tercera de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, y el Decreto 247/1993, de 10 de septiembre, que califica expresamente a la vía donde ocurrió el siniestro como de interés regional.

No obstante la titularidad ostentada por la Administración autonómica, la vía en que se produjo el accidente se halla en obras ejecutadas, por cuenta de la Administración autonómica, por la empresa E., S.A., -entidad adjudicataria de la modificación nº 1 de la asistencia técnica para ejecución de operaciones de conservación en la autovía marítima, tramo I al VII y vía de servicio, tramo V; GC-1, Las Palmas de Gran Canaria a Pasito Blanco, pp. kk. 0,000 al 50,000 y C-811, Las Palmas de Gran Canaria a Ayacata, pp. kk. 0,370 al 7,400- lo que podría suponer un cambio en el deber de resarcir los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras.

Ello implica que, en principio, la Orden que definitivamente resuelva el procedimiento, además de determinar los hechos alegados, la valoración de los daños sufridos y el nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público, habrá de verificar que existe orden directa de la Administración a la empresa adjudicataria causante del daño. En efecto, el art. 1.3 del RPAPRP excluye, a *contrario sensu*, de su ámbito de aplicación la responsabilidad de las Administraciones Públicas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos en régimen de concesión, siempre que no sean consecuencia de una orden directa e inmediata de la propia Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma. En tal sentido, tanto el art. 46 de la Ley de Contratos de Estado de 1965, vigente en el momento de la producción de los hechos, como el art. 132 del Reglamento General de Contratación (RCE) disponen que la ejecución de las obras se realizará a riesgo y ventura del contratista, precisando el art. 134 del RCE expresamente que 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 mismos fueran consecuencia inmediata y directa de orden de la Administración o de vicios del proyecto; debiéndose las reclamaciones de los terceros presentarse ante el órgano de contratación que decidirá en el acuerdo previsto "oído el contratista, sobre la procedencia de aquéllas, su cuantía y la parte responsable".

Por otra parte, cabe señalar que la reclamación de indemnización se ha interpuesto dentro del plazo de un año que establece el RPRPAP, por lo que ningún obstáculo hay que impida el análisis de fondo del asunto sometido a la consideración de este Consejo.

## II

En primer término, conviene precisar que la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos -que tiene su fundamento en el art. 106.2 de la CE y que aparece formulada en el art. 139 de la LRJAP-PAC- supone que la Administración responde por toda lesión que los particulares sufran siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; esto es, de la gestión administrativa en general e incluso de las actuaciones u omisiones puramente materiales o de hecho, prescindiéndose de la licitud o ilicitud del acto causante de la lesión resarcible. De acuerdo con ello, quedan también comprendidos

los daños producidos por una actividad perfectamente lícita y los causados involuntariamente, así como los resultantes del riesgo creado por la existencia misma de ciertos servicios o por la forma en que estén organizados. En su consecuencia, basta la existencia de un resultado dañoso que cause un perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado respecto a una persona o un grupo de personas, para que surja la obligación de indemnizar, sin que se requiera otro requisito que la relación de causalidad entre el acto y el daño, salvo que concurra fuerza mayor, que está reservada tanto en la doctrina como en la jurisprudencia a los acontecimientos imprescindibles e irresistibles extraños al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad, según su propia naturaleza.

### III

Los hechos por los que se reclama se produjeron el día 18 de julio de 1994 al colisionar el vehículo propiedad de la reclamante, con un obstáculo en la calzada en la carretera GC-1 entre los pp. kk. 22,000 a 23,500. Aporta como medio probatorio facturas de las reparaciones por importe de 107.155 ptas., impuestos incluidos, así como atestado instruido por la Guardia Civil.

Por el técnico de la Administración se indica que si bien no se han podido examinar los desperfectos el valor de los mismos se estima en 81.955 ptas., cantidad que es inferior al valor venal del vehículo antes del siniestro. Al mismo tiempo, se comunica que las pastillas de frenos y mano de obra de instalación no están valoradas, dado que aquéllas han sido cambiadas por su desgaste como ocurre asimismo con los neumáticos repuestos. Durante el período probatorio es realizada declaración testifical de E.Q.V., la cual iba con la reclamante en el momento que se produjo el accidente, declaración ésta que resultó ser coincidente con la declaración de los hechos relatada por la interesada.

Conferido trámite de vista y audiencia a la interesada -con la singularidad que se señala mas adelante- se adjunta al oficio de notificación de dicho trámite informe propuesta del Jefe de Servicio de Carreteras que concluye en los siguientes términos: "Se considera probado que la causa del accidente fuera la existencia de objetos en la calzada, tanto por la apreciación de la Guarda Civil, como por las manifestaciones de la testigo que presencié los hechos, sin que por otra parte la empresa E., S.A. haya intentado por ningún medio desvirtuarlos, por lo que se propone que dicha empresa indemnice a E.A.M. en la cantidad de 82.630 pesetas". Con posterioridad a dicho

trámite se produce el trámite de vista y audiencia de la empresa E., S.A. - adjudicataria de la conservación de la carretera donde se produjo el accidente- que formula determinadas alegaciones de las que, sin embargo, no tiene conocimiento la interesada produciéndose con posterioridad la Propuesta de Orden por parte del Servicio Jurídico de la Consejería, la cual es desestimatoria de la pretensión resarcitoria.

## IV

Habida cuenta de la relevancia de la correcta o no realización del trámite de audiencia y vista del interesado, se hace preciso analizar dicho aspecto y su influencia en la resolución adoptada en el expediente de referencia. La finalidad de dicho trámite procedimental no es otro que dar la oportunidad al interesado para valorar críticamente el material obrante en el expediente así como el resultado de las pruebas practicadas. Esta finalidad se cumple poniendo de manifiesto al interesado el expediente íntegro, una vez instruido e inmediatamente antes de dictar la Propuesta. En su consecuencia, salvo lo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el art. 37.5 de la LRJAP-PAC, la audiencia no puede quedar limitada a determinadas actuaciones. Por otra parte, la manifestación del expediente ha de tener lugar una vez instruido e inmediatamente antes de dictar la Propuesta de resolución. "No basta para considerar cumplido el trámite de dar audiencia a los interesados -decía ya la STS de 25-6-1948- el realizarlo en cualquier momento de la tramitación, sino que precisamente ha de verificarse para que tenga eficacia y validez legal cuando unidos todos los informes conducentes a la formulación del dictamen preparatorio de la resolución, puedan los interesados, conociéndolos, rebatirlos y aportar los documentos y justificantes de sus alegaciones, a fin de que éstas puedan ser tenidas en cuenta al redactarse tal dictamen, sin que válidamente pueda anticiparse tal audiencia". El simple análisis del expediente pone de manifiesto que en el caso que nos ocupa el trámite de vista y audiencia a la interesada no se ha practicado en legal forma; de una parte, porque no se le ha puesto de manifiesto en su integridad, y de otra, porque se ha anticipado la realización de la misma, circunstancias ambas que determinan que el procedimiento esté viciado de anulabilidad al producir indefensión a la interesada. Como se ha indicado anteriormente, tal trámite debe practicarse, según disponen los arts. 84 de la LRJAP-PAC y 11 RPAPRP, una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes

de redactar la Propuesta de resolución, supuesto que no sucede en el presente caso, pues tal audiencia se realiza antes que a la empresa adjudicataria, produciéndose con posterioridad actos de instrucción, como fueron nuevas valoraciones de los daños e informes de los Servicios Jurídicos. A mayor abundamiento, como asimismo se indicó, el informe-propuesta que se acompaña al trámite de audiencia a la interesada tiene carácter estimatorio, mientras que tras la audiencia a la empresa adjudicataria la Propuesta que nos ocupa desestima la reclamación apoyándose en la versión -no conocida por la interesada- dada por la empresa E., S.A. Este proceder de la Administración vulnera gravemente los intereses de la afectada produciéndole indefensión, por lo que procede retrotraer las actuaciones con objeto de practicar legalmente dicho trámite.

Habida cuenta de tales circunstancias, no procede entrar en el fondo del asunto, ya que debe practicarse adecuadamente dicho trámite procedimental.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Orden objeto del presente Dictamen no resulta conforme a Derecho, debiéndose retrotraer las actuaciones al momento procedimental correspondiente a la adecuada práctica del trámite de audiencia y vista a la interesada.