



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 8 / 1 9 9 5

La Laguna, a 11 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 M.P.F.S., por daños producidos en el vehículo (EXP. 78/1995 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

En el presente Dictamen y de conformidad con lo dispuesto en la normativa de este Organismo (cfr. arts. 1.1 y 3.2 de la Ley del Consejo Consultivo y 3 y 4 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento) se analiza la adecuación al Ordenamiento jurídico aplicable de la Propuesta de Orden de la Consejería de Obras Públicas por la que se propone desestimar la reclamación de indemnización por daños presentada por M.P.F.S., que exige la responsabilidad patrimonial de la antedicha Administración -como titular del referido servicio público- en relación con la lesión que ha sufrido el vehículo de su propiedad y en ejercicio del derecho indemnizatorio jurídicamente al efecto dispuesto.

Todo ello, de acuerdo, por un lado, con lo previsto en los arts. 11.1 y 10.6 -éste en conexión con lo ordenado en el art. 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado y como concretamente reconoce 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- y, por otro, con lo recogido en los arts. 106.2 de la Constitución (CE) y 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC). Normativa estatal a la que hay que atender de

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

forma plena, pues pese a lo señalado en el art. 33.1 de la Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias (LRJAPC) y sin perjuicio de lo determinado en tal materia en los arts.

149.1.18 de la CE y 32.2 del Estatuto de Autonomía (EACan) es lo cierto que si bien sería aplicable la regulación autonómica que se dictare al respecto, ésta no ha sido establecida aún. Sin olvidar lo previsto en la normativa de la Comunidad Autónoma con incidencia en la actuación administrativa que nos ocupa contenida en las Leyes autonómicas 9/91, de Carreteras de Canarias (LCC); 14/1990, ya citada; 1/1983 y 7/1984, respectivamente del Gobierno y de la Administración y de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma (LHPC).

II

1. En principio, vista la documentación remitida al Consejo Consultivo junto con la solicitud de este Dictamen (cfr. arts. 17 de su Ley, 11 y 48 de su Reglamento y 12.1 del RPAPRP), cabe decir que es conforme a Derecho la apreciación de la legitimación activa que ha efectuado la Propuesta de Orden. Así, es claro que la persona legitimada para presentar el correspondiente escrito de reclamación es la propietaria del vehículo dañado, según lo prevenido en el art. 142.1 de la LRJAP-PAC en relación con lo determinado en los arts. 33.1 y 139 de ésta o en el art. 4.1 del RPAPRP, pudiendo actuar mediante representante adecuadamente apoderado para ello y cabiendo que dicho vehículo fuera conducido por otra persona autorizada a ese fin; extremos que están suficientemente acreditados por la mencionada documentación.

Es asimismo conforme a Derecho que se estime en la Propuesta que la legitimación pasiva sea de la Administración autonómica. En efecto, la Comunidad Autónoma es titular de la competencia exclusiva en materia de carreteras y las facultades ejecutivas y administrativas al respecto se ejercen por su Administración Pública, titular del correspondiente servicio público, cuyos elementos, organización, funciones y facultades vienen legalmente determinados fundamentalmente en la Ley de Carreteras, siendo inherente a tal titularidad la responsabilidad por el funcionamiento de dicho servicio. En concreto, la carretera donde aconteció el hecho lesivo, la GC-1, es de titularidad autonómica (disposición transitoria primera del Decreto 131/1995, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras de Canarias), sin que por esta circunstancia pueda ser afectada por la transferencia de funciones de la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares en

materia de carreteras. Todo ello, de conformidad con los arts. 29.13 del EACan y 2,3 y 5 de la LCC, en relación con el Real Decreto 2.125/1984, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma en la referida materia, así como la disposición transitoria tercera de la mencionada Ley autonómica; disposiciones adicional primera y transitorias primera y tercera de la LRJAPC; y disposición adicional del Decreto 157/1994, de transferencia en carreteras de la Administración autonómica a los Cabildos.

Por demás, la resolución del expediente debe ser adoptada por el titular de la Consejería afectada mediante acto con forma de Orden departamental (cfr. arts. 7.2 y 29 de la LRJAPC o 14 y 49 de la LHPC, en relación con lo dispuesto en los arts. 142.2 de la LRJAP-PAC y 3 del RPAPRP.

2. En este contexto, ha de convenirse con la Propuesta en que, efectivamente, se cumplen los requisitos legales de admisibilidad de la reclamación y procedencia de su tramitación previstos en los arts. 139.2 y 142.5 de la LRJAP-PAC, pues no sólo la reclamación se ha presentado dentro del plazo de un año desde el accidente, sino que el daño alegado es efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado, respetándose también lo exigido sobre el escrito de tal reclamación en el art. 6 del RPAPRP.

Igualmente, se constata que el procedimiento ha sido instruido, incluidas la proposición y práctica de las pruebas y las pertinentes vistas y audiencias a los interesados, de manera ajustada a Derecho. Sin embargo, la tramitación del expediente no se ha realizado en el plazo de seis meses determinado en el art. 13 del RPAPRP, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 142.3 y 42.2 de la LRJAP-PAC, exceso que no parece justificado por la apertura de un período extraordinario de prueba. No obstante, sin perjuicio de las responsabilidades a que ello dé lugar, la Administración puede y debe resolver el asunto de referencia en aplicación de lo preceptuado en el art. 43.1 de la LRJAP-PAC, pues no consta que se hubiere solicitado y/o emitido la certificación prevista en el art. 44 de aquélla.

3. Finalmente, es pertinente recordar -de acuerdo con lo expuesto ya por este Organismo en precedentes Dictámenes en esta materia- el inevitable incumplimiento del plazo determinado en el art. 12.1 del RPAPRP, pues no parece plenamente adecuado que el procedimiento venga culminado con el informe del Servicio Jurídico

-perteneciente a la organización en la que se incluye el órgano instructor y decisor del mismo- ampliándose forzosamente el objeto de tal función y confundiendo la naturaleza y justificación de ésta y la del Servicio Jurídico.

En este sentido, parece que lo procedente sería, a la luz de la ordenación vigente, que el Servicio Jurídico informase una Propuesta de Orden del órgano instructor y que el Consejo Consultivo dictaminase sobre la que -una vez producido aquél- el mencionado órgano elevase definitivamente al órgano decisor y asumiere éste, el cual resolvería finalmente a la vista de esa Propuesta definitiva y del Dictamen emitido.

III

1. Seguidamente, de acuerdo con los parámetros jurídicos señalados al comienzo de este Dictamen y, lógicamente, visto el expediente que documenta el procedimiento actuado, se analiza la adecuación jurídica de la Propuesta de Orden en cuanto afecta al fondo de la cuestión planteada, con sus correspondientes fundamentos y resuelvo.

En este orden de cosas -partiéndose de la corrección de que se siga el mencionado procedimiento con la ausencia de la empresa contratada para realizar obras en la carretera donde tuvo lugar el hecho lesivo, pues éste ocurrió en lugar donde aún no se había iniciado la ejecución del contrato- también es conforme a Derecho, según ha expuesto reiteradamente este Organismo en Dictámenes precedentes, lo recogido en el fundamento segundo de la referida Propuesta.

Por otro lado, forma parte del servicio público de carreteras el mantenimiento y conservación de éstas, incluyendo las vías de circulación y sus zonas afectas; particularmente, las calificadas legalmente de dominio público. Así, la Administración titular de la carretera -y del correspondiente servicio vial a prestar a su través- ha de mantenerla en la situación adecuada para que sea utilizable por los usuarios de conformidad a sus propios fines y en condiciones de seguridad razonable, respondiendo patrimonialmente por los daños que el funcionamiento de ese servicio cause, independientemente que aquél sea normal o anormal; es decir, que esas funciones se prestaren o realizaren correcta o incorrectamente, incluyendo los casos fortuitos o similares.

Naturalmente, no ha lugar a la exigencia de responsabilidad patrimonial en los supuestos de fuerza mayor; es decir, cuando el daño se produce por un hecho imprevisible o de irresistible producción y consecuencia dañosa, y ajeno al ámbito de prestación del servicio, circunstancia exoneratoria que ha de alegarla y probarla la Administración actuante. Desde luego, el hecho lesivo ha de producirse en el ámbito indicado y, además, el daño ha de ser efectivamente consecuencia del funcionamiento del servicio, extremos éstos a probar por el reclamante-afectado sin perjuicio de las facultades de investigación y resolutoria de la Administración dentro de sus facultades legales.

2. En este caso, la Administración no alega fuerza mayor, lo que parece procedente porque realmente no se deduce de la documentación obrante que ocurriera tal incidencia, no siendo calificable como tal el hecho acontecido o la causa del mismo. Sin embargo, no parece que sean adecuadas las restantes alegaciones que se contienen en el fundamento tercero de la Propuesta para entender inexistente el accidente, o que existiera una piedra para producir el daño a indemnizar, no pronunciándose siquiera sobre la no acreditación del debido nexo causal entre ese daño y el funcionamiento del servicio, pese a que ello venga exigido expresamente por el art. 13 del RPAPRP.

Esto es, aún asumiendo que pueda no ser pertinente ese pronunciamiento al negarse la existencia misma del hecho productor del daño, de los documentos disponibles, incluidos informes de la propia Administración, no se concluye en absoluto que no se disponga de medios suficientes para considerar posible la producción del accidente. En este sentido, no se entiende cómo puede sostenerse tajantemente en la Propuesta que ello no ha sucedido o que no se ha acreditado en absoluto que sucediera pese a las indagaciones de la Administración, pues éstas, que debieran significativamente ser más completas o más consecuentes en sus apreciaciones, parecen indicar lo contrario.

Así, el accidentado denunció el accidente con diligencia suficiente, máxime ocurriendo aquél de noche y lloviendo, ante una Administración con competencia en la materia, en principio de orden primario, que actuó en consecuencia hasta el punto de presentar las oportunas diligencias ante el Juzgado de guardia, de forma que alguna labor de comprobación debió hacerse, no siéndole imputable en todo caso al

denunciante que no se hiciera. Por ello, como mínimo ha de admitirse que hay indicio suficiente para considerar producido el accidente en cuestión, lo que se refuerza por el hecho de que en la zona, comprobadamente, no sólo hay frecuentes desprendimientos, sino que los hubo al día siguiente del que se indica ocurrió el hecho lesivo.

Es evidente que lo antedicho no puede quedar desvirtuado -y menos aún terminantemente, como pretende la Propuesta de Orden- por la obviedad de que una denuncia no es un atestado propiamente dicho; por lo sostenido por la Administración de que el día del accidente no es exactamente aquél en que personal del Servicio de carreteras tuvo noticia de desprendimientos de piedras sobre la calzada, sino el anterior; por un informe nada preciso ni consistente de desconocimiento del accidente, emitido seis meses después de éste; o por una fallida prueba testifical, que en realidad sólo interesa a fines de determinar la existencia del daño y su ubicación o valoración.

Lógicamente, disponiéndose de indicios bastantes de que ha acontecido el hecho lesivo del que se trata, parece cuestionable por las razones indicadas precedentemente que la Administración pueda negar que existe nexo causal entre el daño por aquél producido y el funcionamiento, seguramente normal, del servicio en cuestión. Motivo por el que sería exigible la responsabilidad patrimonial de la Administración actuante y, por tanto, su obligación de indemnizar la lesión sufrida al propietario del vehículo accidentado en su valor integral.

Por último, no está de más recordar que en supuestos de la índole del que trae causa el presente expediente la Administración ha admitido la existencia del hecho lesivo con origen en desprendimiento de piedras y, subsiguientemente, la existencia del nexo causal preciso para reconocer su responsabilidad por los daños, resolviendo su indemnización y fundándose en datos parecidos, o aún más escasos, a los disponibles en esta ocasión.

3. Sentado lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 13 del RPAPRP, la Orden definitiva debe pronunciarse sobre el nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño producido así como sobre la valoración del referido daño y la cuantía de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cálculo, siempre sobre la base de lo dispuesto en el art. 141.2 y 3 de la LRJAP-PAC y conforme al principio de indemnidad integral.

En esta línea, es claro que se precisa disponer de las facturas correspondientes a la reparación del vehículo dañado, pero también de informes o actuaciones de comprobación que permitan determinar tanto la real extensión del daño producido por el hecho lesivo, como que los conceptos de las citadas facturas se acomodan a lo anterior y a los precios normales u ordinarios de mercado de las piezas y de la labor necesaria para la reparación. Al respecto, se observa que el informe del técnico de la Administración, aunque no es demasiado ajustado por lo que atañe a los criterios de valoración usados, sintomáticamente considera ciertos los daños alegados y correcto el montante de su reparación.

C O N C L U S I O N E S

1. La actuación administrativa analizada presenta los defectos procedimentales que se explicitan razonadamente en el Fundamento II.

2. De acuerdo con lo razonado en el Fundamento III, y con las consecuencias allí expresadas, no resulta conforme a Derecho la Propuesta de Orden que se dictamina en su fundamento tercero y resuelvo.