



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 9 0 / 1 9 9 5

La Laguna, a 28 de noviembre 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, formulada por J.A.G.S., en representación de V.J.O.S., por daños producidos en el vehículo (EXP. 107/1995 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

El presente Dictamen, solicitado preceptivamente por la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma, formaliza la opinión de este Organismo sobre la adecuación al Ordenamiento jurídico de la Propuesta de Orden de la Consejería de Obras Públicas del expediente de reclamación de indemnización por daños acaecidos a consecuencia del funcionamiento de un servicio público, aquí el viario o de carreteras, que, en exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración competente y en ejercicio del correspondiente derecho indemnizatorio jurídicamente previsto a partir de la Constitución (art. 106.2) ha planteado ante la mencionada Consejería administrativo J.A.G.S., que actúa como representante del titular del vehículo dañado, J.OS.

Todo ello, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 11.1 y 10.6 de la Ley reguladora del Consejo Consultivo, este último en relación con lo previsto en el art. 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado, y como igualmente contempla el art. 12.1 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por Real Decreto 429/1993 en aplicación de lo preceptuado en el art. 142.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

* Ponente: Sr. Petrovelly Curbelo.

Administrativo Común (LRJAP-PAC), y en desarrollo de la normativa de dicha Ley en la referida materia.

En este sentido, según ha expuesto este Organismo en previos Dictámenes al respecto, en el juicio de adecuación ha de tenerse en cuenta un triple parámetro o referencia jurídica. De un lado, en lo que concierne a la actuación del instituto de responsabilidad administrativa de carácter patrimonial, ha de estarse exclusiva y completamente a lo que se dispone en la normativa estatal antes citada, por las razones y en las condiciones explicitadas en tales Dictámenes en relación con lo actualmente previsto en el art. 33.1 de la Ley autonómica 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC). De otro, vista la concreta actuación a realizar aquí y su autor, ha de atenderse a la ordenación autonómica que la discipline o que incida sobre ella tanto estatutaria como legal (Leyes autonómicas 14/1990, 7/1984 del Gobierno y la Administración, 1/1983, de la Hacienda Pública y, en especial, la 9/1991, de Carreteras de Canarias). Y, por fin, naturalmente ha de tenerse en cuenta la doctrina del Consejo de Estado y la del propio Consejo Consultivo sobre estos asuntos.

II

1. Pues bien, sobre la base de lo anteriormente expresado y contemplada la documentación del expediente administrativo que se ha remitido a este Organismo junto a la solicitud de este Dictamen, cabe entender que la Propuesta de Orden analizada es correcta en lo que respecta a su relación de Antecedentes y al primero de sus Fundamentos.

Así, en principio es adecuada su apreciación de las legitimaciones activa y pasiva en este caso, pues la primera corresponde al titular del bien dañado, el cual puede proceder mediante representante adecuadamente habilitado para ello (cfr. arts. 142.1 de la LRJAP-PAC, en conexión con los arts. 139 y 31.1 de ésta, y 32 de la misma), y la segunda a la Comunidad Autónoma, que actúa mediante la Consejería de Obras Públicas, y por los órganos y en la forma legalmente fijados (cfr. arts. 148.1.5, CE, 29.13 y 21 del Estatuto de Autonomía, y 2 al 5 o la disposición transitoria tercera de la LCC, así como los preceptos reglamentarios que la desarrollan, recogidos en el Reglamento de Carreteras y en la Norma de determinación de las vías de carácter regional, en relación con el Real Decreto 2.125/1984, de traspaso de funciones y

servicios sobre aquellas del Estado a la Comunidad Autónoma; y arts. 27.2 de la LRJAPC; 49.1 de la Ley autonómica 7/1984, y 42 de la Ley 1/1983.

Por demás, en esta actuación se han respetado los trámites procedimentales previstos en la LRJAP-PAC y en el RPAPRP; particularmente, el de vista y audiencia al interesado y, desde luego, ha de convenirse que la reclamación se ajusta en sus términos a las exigencias de la citada Ley en sus arts. 139.2 -pues el daño por el que se solicita reparación es efectivo, económicamente evaluable e individualizado personalmente- 142.5 -al ser presentada antes de haber transcurrido un año desde que aconteció el hecho dañoso- y a lo dispuesto sobre el correspondiente escrito en el art. 6 del RPAPRP.

2. No obstante, ha de advertirse que en este caso no va a cumplirse el plazo de seis meses señalado en el art. 13.3 del RPAPRP, incumplimiento que no parece razonable visto el expediente y que, en todo caso, no es justificado por el órgano actuante de conformidad con lo preceptuado en el art. 42 de la LRJAP-PAC. Sin embargo, según lo prevenido en los arts. 43 y 44 de dicha Ley y siempre sin perjuicio de las responsabilidades que fueren exigibles, ello no exime a la Administración de resolver al no solicitarse o emitirse certificación de acto presunto, ni tampoco ha de entenderse necesariamente en las presentes circunstancias que la decisión administrativa es contraria a la indemnización reclamada.

Por otra parte, cualquiera que fuese el órgano instructor del procedimiento que nos ocupa -la Consejería de Obras Públicas, como órgano administrativo competente para decidir en la materia, o la Dirección General de aquella, como su órgano interno con facultades sobre el servicio público de carreteras- tampoco se cumple en esta ocasión con el plazo previsto en el art. 12 del RPAPRP, incumplimiento que parece inevitable por la forma en que la Administración tramita estos procedimientos y que, sin duda, influye notablemente en la aparición del que se reseña en el párrafo anterior.

La problemática indicada se conecta íntimamente con la exigibilidad de informe del Servicio Jurídico del Gobierno autónomo en este asunto y su solución no puede obviar la necesidad de evitar las inadecuaciones, ya expuestas razonadamente por este Organismo, de que ese informe y no la Propuesta de Orden se convierta en la actuación que culmina el procedimiento y se desvirtúe el objeto del Dictamen o se

confunda éste y aquél; o bien, que el informe se solicite o emita en idéntico tiempo procedimental que el Dictamen (cfr. arts. 18.2 de la Ley del Consejo Consultivo y 6.2 y 3 de su Reglamento). En consecuencia, parece que tal informe habría de solicitarse y evacuarse en un plazo inferior a diez días tras realizarse la audiencia al interesado y sobre una Propuesta inicial; o bien, antes de concluirse dicho trámite y sobre las actuaciones anteriores a aquélla, sin perjuicio del uso por la Administración, en su caso, de las facultades que legalmente tiene para acordar la ampliación de los plazos procedimentales.

A todo lo cual no obsta que en este supuesto el informe del Servicio Jurídico obrante en el expediente, en efecto, no aparece como actuación que finaliza el procedimiento, de manera que el órgano competente para decidir se reafirma en su proyectada Orden con posterioridad a su emisión y a la vista de su contenido, remitiendo a este Organismo para su Dictamen esa ulterior Propuesta y el informe precedente.

III

1. En lo que se refiere a la adecuación jurídica de los restantes Fundamentos de la Propuesta de Orden y, consecuentemente, de su Resuelvo, ha de señalarse que, en la línea de lo sostenido por este Organismo en esta materia, lo son sustancialmente los Fundamentos 2 y 3, mientras que, a la luz de la documentación disponible y de la normativa al efecto aplicable que se reseña al comienzo del Dictamen, también lo es en esencia el cuarto, no obstante las observaciones que más adelante se expondrán.

En este sentido, ha de convenirse que forma parte de las funciones legalmente determinadas del servicio público de carreteras la de conservación de éstas; de modo que aquéllas sirvan adecuadamente a los fines que les son propios sin peligro para los usuarios, debiendo la Administración titular de la prestación de ese servicio realizar las actuaciones oportunas, cuales son el control y saneamiento del arbolado situado a lo largo de los bordes de las carreteras. Por eso, salvo en caso de fuerza mayor, cuya incidencia ha de demostrar la Administración, ésta responde de los daños que sufran los particulares en sus bienes o derechos como usuarios de esas vías y en cuanto el hecho lesivo se conecte con el funcionamiento, normal o anormal, del servicio en los términos dichos, teniendo los afectados que probar lógicamente estos extremos, al menos a nivel de indicio suficiente y susceptible de constatación o comprobación administrativa; quebrándose ese nexo causal por la actuación contra Derecho del

propio interesado o por la exclusiva y determinante de un tercero, sin perjuicio naturalmente de la posible existencia de responsabilidad compartida o concurrente.

Pues bien, en el presente supuesto no se alega fuerza mayor, causa exoneratoria de la exigencia de la responsabilidad administrativa según se ha indicado, ni realmente sería aquí aceptable su alegación. Y, además, es cierto que ha quedado suficientemente demostrada tanto la producción del hecho dañoso, o el mismo daño en el ámbito de prestación o funcionamiento del servicio de que se trata, como la conexión entre dicho daño y éste, pues aquél acontece por la caída sobre el vehículo afectado, correctamente conducido por su conductor, de una rama de un árbol situado en el demanio viario.

2. Por otra parte, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 12.2 del RPAPRP, ha de señalarse que la valoración de los daños debe realizarse en la forma determinada expresamente en los apartados 2 y 3 del art. 141 de la LRPAP-PAC, extremos que están incorporados tan sólo sucintamente en el informe del técnico de la Administración, aún presumiendo la corrección del mismo. De todos modos, aunque la no puesta a disposición del vehículo dañado, seguramente reparado ya, no supone un obstáculo insuperable para decidir al respecto con los medios aquí utilizados, en este asunto han de hacerse las consideraciones que seguidamente se expresan.

En primer lugar, según dispone explícitamente el art. 13.2 del RPAPRP, la resolución ha de pronunciarse no sólo sobre la cuantía de la indemnización, sino también sobre la referida valoración, explicitando los criterios utilizados para su cálculo por el órgano actuante, deber formal que no parece suficientemente atendido en el Fundamento cuarto de la Propuesta analizada.

Y, en segundo lugar, reiterando la opinión sobre la aplicación en la materia del principio de resarcimiento integral del daño expuesta por este Organismo (cfr. en particular el Dictamen nº 49/1995), la Administración, sin perjuicio de un posible acuerdo con el interesado para terminar convencionalmente el procedimiento o de la aceptación expresa por aquél de lo decidido por el órgano actuante, ha de pagar al afectado todos los gastos efectivamente sufridos por el hecho lesivo, tanto los tenidos directamente en el bien dañado como los que su titular padezca a consecuencia del hecho o de la subsiguiente reparación.

En esta línea, sin cuestionar en concreto la adecuación del *quántum* indemnizatorio propuesto, coincidente además con la pericia privada y lo reclamado por el afectado, ha de advertirse sin embargo que la correcta aplicación del principio arriba enunciado parece exigir la inspección por la Administración del vehículo dañado o, en su defecto y de haber sido reparado el vehículo, la disposición de las facturas de reparación, incluyendo -a efectos de determinar el mencionado *quántum* y de acuerdo con la legislación aplicable- lo abonado en su caso en concepto de impuestos.

CONCLUSIONES

1. En el Fundamento II, puntos 2 y 3, se expresan observaciones procedimentales a la tramitación de la actuación administrativa analizada.
2. La Propuesta de Orden se estima sustancialmente ajustada a Derecho, pero se efectúan algunas objeciones no invalidantes relativas a la valoración del daño y su cuantificación en el punto 2 del Fundamento III.