



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 2 / 1996

La Laguna, a 19 de enero de 1996.

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 F.V.P.G., por daños producidos en el vehículo (EXP. 119/1995 ID)**.

FUNDAMENTOS

I

El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, es la Propuesta de Orden resolutoria del expediente de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica referenciado en el encabezado. De la naturaleza de esta Propuesta se deriva la legitimación del órgano solicitante y la competencia del Consejo para dictaminar, según los arts. 11.1 y 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo en relación este último con el art. 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, y con el art. 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se desarrolla el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

* PONENTE: Sr. Trujillo Fernández.

II

1. El procedimiento se inició el 12 de abril de 1994 por la presentación, ante la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, del escrito de F.V.P.G. por el que reclamaba que ésta le indemnizara los daños que el 13 de marzo de 1994 experimentó su vehículo debido a causas que imputaba al funcionamiento del servicio regional de carreteras.

La legitimación del reclamante resulta, según los arts. 139.1 y 142.1 LRJAP-PAC y 2 RPAPRP, de su titularidad dominical del bien dañado, la cual ha acreditado mediante el permiso de circulación del vehículo siniestrado.

La legitimación pasiva de la Administración canaria se deriva de la titularidad del servicio público a cuyo funcionamiento se imputa la causación del daño. Esta titularidad se deriva del art. 29.13 del Estatuto de Autonomía, en relación con el Real Decreto 2.125/1984, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios en materia de carreteras a la Comunidad Autónoma; las disposiciones adicional 1ª.k) y transitorias 1ª y 3ª.4 de la Ley territorial 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC); de los arts. 2.1, 2.3, 3 y disposición transitoria 3ª de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias (LCC); de la disposición adicional del Decreto 157/94, de 21 de julio, de transferencia de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de carreteras; y la disposición transitoria del Decreto 131/1995, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras de Canarias (RCC) en relación con la disposición transitoria 1ª y Anexo II del mismo.

El órgano competente para dictar la Orden propuesta es el Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, según la disposición final 1ª de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con el art. 142.2 de la LRJAP-PAC; y la forma de Orden departamental es la que prescribe el art. 42 de la citada Ley 1/1983.

La reclamación se interpuso dentro del plazo de un año que establece el art. 142.5 LRJAP-PAC, ya que se presentó ante la Administración competente el 12 de abril de 1994 y está demostrado en el expediente que el evento lesivo acaeció el 13 de marzo de 1994; por consiguiente, no puede ser calificada de extemporánea.

2. El procedimiento se inició el 12 de abril de 1994, la solicitud de Dictamen se recibió el 19 de diciembre de 1995 pero sin Propuesta de Orden resolutoria, deficiencia cuya subsanación fue solicitada ese mismo día por el Consejo, el cual recibió dicha Propuesta el 28 de diciembre de 1995. Así resulta que en la tramitación del expediente la Administración ha invertido veinte meses y medio. De ello han sido necesarios los diecisiete meses y medio que van desde el 12 de mayo de 1994 -fecha en que el Jefe del Servicio de Carreteras de Santa Cruz de Tenerife solicita al ingeniero técnico informe sobre los hechos por los que se reclama- al 26 de octubre de 1995, fecha en que finalmente dicho ingeniero técnico emite un informe que da respuesta cabal a las cuestiones que se le planteaban, después de haberle reiterado su superior cuatro veces (el 23 de noviembre de 1994, el 4 de mayo, el 7 de junio y el 12 de julio de 1995) la solicitud de informe y después de que se le señalara el 13 de octubre de 1995 que su informe de 19 de julio de 1995 no respondía a las cuestiones planteadas y se refería a una carretera distinta de aquella sobre la que se le solicitaba informe.

También el Jefe de Sección de Maquinaria del Servicio de Carreteras ha necesitado catorce meses y medio para emitir su informe sobre la causa, extensión y cuantía de los daños; el cual evacuó después de haber recibido, aparte de la solicitud de 10 de mayo de 1994, tres escritos reiterándola de fecha, respectivamente, 23 de noviembre de 1994, 4 de mayo y 7 de junio de 1995.

Siendo determinante para responder a una pretensión indemnizatoria por el funcionamiento de los servicios públicos la existencia o no de relación de causalidad entre éste y la lesión (art. 139.1 LRJAP-PAC), la resolución ha de decidir ese extremo necesaria y expresamente (art. 13 RPAPRP). De ahí que el art. 10 RPAPRP disponga la preceptividad del informe del servicio que presuntamente haya ocasionado el daño; informe que, por mor de los citados arts. 139.1 LRJAP-PAC y 13 RPAPRP, reviste carácter esencial.

Asimismo, el art. 13 RPAPRP exige que la resolución se pronuncie expresamente sobre la valoración y la cuantía de la indemnización, para lo que se necesitan conocimientos y datos técnicos que no se debe permitir -por razones elementales de defensa de los intereses de la Hacienda regional- sean suministrados exclusivamente por los peritos del reclamante, el cual actúa en defensa de sus intereses particulares.

Por ello, el informe del técnico competente de la Administración sobre la extensión y cuantía de los daños alegados reviste también carácter esencial.

Para la emisión de esos informes el art. 10 RPAPRP fija un plazo de 10 días que puede ser extendido por acuerdo expreso -que aquí no se ha producido- todo lo más a un mes.

El desmesurado retraso de los funcionarios responsables en emitir esos informes preceptivos y determinantes para la resolución ha provocado la interrupción de los plazos de los trámites posteriores (art. 83.3 LRJAP-PAC), lo que ha conllevado que se haya infringido el plazo de seis meses para la resolución de estos procedimientos que establece 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 del expediente resulta que se haya ejercido la facultad contemplada en el segundo párrafo del art. 42.2 LRJAP-PAC.

No obstante -sin perjuicio de la posibilidad de que proceda la aplicación del art. 42.3 LRJAP-PAC-, dado el tenor del segundo párrafo del art. 43.1 LRJAP-PAC, no existe obstáculo a que la Administración cumpla con la obligación de resolver expresamente porque del expediente no resulta que se haya emitido la certificación a la que se refiere el art. 44 LRJAP-PAC.

III

El interesado alega como fundamento fáctico de su pretensión resarcitoria que el día 13 de marzo de 1994, circulando sobre las 20,30 horas por la carretera TF-221, al llegar a la altura del p.k. 12, a causa de la intensa lluvia se desprendió del talud contiguo a la vía una gran piedra que impactó sobre el capó del vehículo, lo que provocó que perdiera su control y no pudiera impedir la subsiguiente colisión contra un peñasco sito a la derecha de la vía.

El acaecimiento y las circunstancias del evento lesivo están demostradas por las declaraciones contestes de dos testigos presenciales y por la declaración de uno de los agentes de las fuerzas de seguridad vial que se personaron en el lugar del accidente, y por el informe del Servicio de carreteras, según el cual en el día y hora indicados en dicha vía se produjeron desprendimientos a causa de la lluvia lo que obligó a su limpieza al día siguiente.

El daño por el que se reclama es efectivo porque su existencia y materialización están demostradas. Es evaluable económicamente porque puede ser compensado con una reparación económica. Está individualizado en el reclamante porque se concreta en el menoscabo de un bien cuya propiedad ha acreditado. Constituye una lesión porque sobre el interesado no existe obligación de soportarlo. En definitiva, concurren los requisitos exigidos por el art. 139.2 LRJAP-PAC.

Determinada la relación de causalidad entre el desprendimiento de la piedra y los daños sufridos por el vehículo, hay que examinar si esa relación de causalidad existe también entre el funcionamiento del servicio público de carreteras y la producción del evento lesivo.

Es patente que los daños se han producido en ocasión y como consecuencia de la utilización del servicio público mencionado. El funcionamiento de éste, según los arts. 1.1, 5.1, 10.3 y 22.1 de la LCC, abarca su conservación; por consiguiente, a la Administración titular de la vía le incumbe evitar, con las medidas preventivas adecuadas, los desprendimientos de los accidentes del terreno a cuyo largo transcurre la vía o de los propios elementos constructivos de ésta; de modo que si se producen, sin mediar causa de fuerza mayor, constituirían la realización de un riesgo que la propia existencia de la carretera genera. En el supuesto que se analiza no concurre la aludida fuerza mayor porque este concepto comprende aquellos acontecimientos insólitos y extraños al campo de las previsiones típicas del servicio y, como señala el informe del Servicio de carreteras, se trataba de un tramo donde los desprendimientos son habituales y, por ende, perfectamente previsibles, mas aún en días de lluvia.

De lo expuesto resulta con claridad que el funcionamiento del servicio de carreteras y la producción del daño se encuentran en relación de causa a efecto. De donde se sigue, por obra del art. 139.1 LRJAP-PAC, que sobre la Administración autonómica pesa la obligación de repararlo porque el precepto citado configura como objetiva la responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos; lo que significa que debe responder por los daños originados por éstos, a pesar de ser independientes del actuar administrativo.

En cuanto a la valoración de daño causado habrá que atenerse a las facturas presentadas por el interesado. Primero, porque la Administración autonómica no lo

requirió a fin de que pusiera a su disposición el vehículo dañado para su examen [no obstante el deber del órgano instructor del procedimiento de realizar de oficio los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los elementos fácticos sobre los que ha de reposar la resolución (arts. 78.1 y 82 LRJAP-PAC; arts. 7 y 10 RPAPRP), especialmente los dirigidos a precisar la extensión y cuantía de los daños a fin de evitar que la Hacienda regional pague lo que no le corresponde]. Segundo, porque el técnico de la Administración en su informe no expresa ningún criterio para el cálculo de su cuantía; tal y como podrían ser, en cuanto a los gastos por repuestos del vehículo, los precios de venta del representante oficial en la provincia de la empresa fabricante del vehículo siniestrado, y en cuanto a los gastos de mano de obra, los precios medios en el mercado de la hora de trabajo en los talleres de mecánica del automóvil y las horas de trabajo necesarias, según lo baremos del oficio, para reparar las averías y realizar las sustituciones de piezas en el vehículo dañado.

Estas deficiencias en la valoración del daño determinan que la resolución propuesta infrinja el art. 13.2 RPAPRP en relación con el art. 12.1 del mismo. En efecto, este precepto dispone que aquella Propuesta debe ajustarse a lo dispuesto en aquél, de donde dicha Propuesta debe pronunciarse obligadamente sobre la valoración del daño causado y exponer los criterios para su cálculo.

Sin embargo, ese defecto no obliga en este supuesto a que se retrotraigan las actuaciones porque no origina indefensión al interesado, ya que la indemnización que se propone coincide con la que ha reclamado y está esperando más allá del plazo legal señalado para resolver en estos procedimientos.

CONCLUSIONES

1. Está demostrada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público de carreteras y la lesión producida; por consiguiente, procede indemnizar al perjudicado en la cuantía que figura en la Propuesta de Orden (Fundamento III).

2. En la tramitación del expediente se ha infringido manifiesta e injustificadamente el art. 13.3 de RPAPRP, en relación con el art. 42.2 LRJAP-PAC, por lo que respecta a los plazos previstos para emitir informes determinantes para la resolución del mismo (Fundamento II.3).

3. La Propuesta de Orden infringe lo dispuesto en el art. 13.2 del RPAPRP en relación con lo previsto en el art. 12.1 del mismo (Fundamento III).