



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 12/1996

La Laguna, a 7 de marzo de 1996.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con el *Proyecto de Orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización, formulada por M.S.T.P., por daños producidos en el vehículo (EXP. 20/1996 ID)*.*

FUNDAMENTOS

I

De acuerdo con lo prevenido en los arts. 10.6, éste en relación con lo ordenado en el art. 22.14 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado y como confirma el art. 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), y 11 de la Ley de este Organismo, a preceptiva solicitud de la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma (CAC) se emite el presente Dictamen. En él, se formaliza la opinión de aquél sobre la adecuación jurídica de una propuesta de resolución, con forma de Proyecto de Orden departamental de la Consejería de Obras Públicas de la Administración autonómica a emitir por su titular, por la que, culminado el correspondiente procedimiento legalmente ordenado al efecto, se propone cierta solución a la reclamación de indemnización por daños que, en ejercicio del derecho al respecto previsto en el Ordenamiento jurídico aplicable, ha presentado mediante escrito ante el citado Departamento administrativo M.S.T.P., propietaria del vehículo dañado por el alegado funcionamiento del servicio público de carreteras de titularidad autonómica, al colisionar aquél con piedras procedentes de un desprendimiento en una carretera del término municipal de Breña Alta, La Palma.

En el análisis de tal adecuación se ha tenido presente, especialmente, la doctrina del Consejo de Estado y de este Organismo en la materia, al actuar en este

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

tipo de supuestos y en relación con la normativa aplicable al instituto de responsabilidad patrimonial de la Administración y a la actuación de aquel por ésta. Regulación que, a partir de la Constitución (cfr. art. 106.2, CE) y del Estatuto de Autonomía (EACan), es, en relación con el primero y por las razones y con la extensión advertidas en Dictámenes precedentes, la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el Reglamento citado en el párrafo anterior, aprobado por el Real Decreto 429/1993 en aplicación del art. 142.3 de dicha Ley (cfr. arts. 149.1, *in fine*, CE y 33.1 de la Ley autonómica 14/1990), mientras que, en conexión con la segunda, lo son las Leyes autonómicas 14/1990, citada, 7/1984, 1/1983 y, desde luego, la 9/1991, de Carreteras de Canarias.

II

1. Desde una perspectiva estrictamente procedimental, ha de indicarse que es correcta la apreciación de la propuesta de resolución sobre la legitimación activa y pasiva en el presente caso y procedimiento. Así, respecto a la primera y a la vista de lo dispuesto al efecto en el art. 142.1, Ley 30/1992, en conexión con lo ordenado en los arts. 33.1 y 139 de la misma, la reclamación ha sido presentada, subsanado debidamente el defecto sobre este particular inicialmente producido y advertido correctamente por el órgano actuante, por la persona legalmente habilitada para ello, en cuanto que se acredita documentalmente que es la propietaria del vehículo dañado efectivamente.

No obstante lo cual y pese a que esta circunstancia no invalida el procedimiento y, en particular, aquí no afecta o condiciona su culminación ni lesiona el derecho del particular, conviene recordar que la Administración ha de velar, en lo concerniente a la presentación del escrito de reclamación, por la correcta aplicación de lo que sobre ello señala el art. 6, RPAPRP, cosa que aquí no parece bien lograda. Y esto, naturalmente, sin perjuicio de que -en lo que interesa a los medios de prueba a presentar por el reclamante, que, como se sabe, debe demostrar suficientemente tanto la realización del hecho dañoso como el nexo causal entre funcionamiento del servicio y daño ocasionado- dicho reclamante puede añadir otros documentos y justificaciones, en especial en el trámite de audiencia (cfr. art. 84.2, Ley 30/1992).

Por lo que atañe a la legitimación pasiva, es claro que la persona contra quien ha de dirigirse la reclamación es la CAC, actuando a través de su Administración Pública

y, dentro de ella y según las normas que la disciplinan, la Consejería de Obras Públicas, siendo aquella titular y ésta actuante de la competencia en materia de carreteras y, por ende, del servicio correspondiente, según viene concebido y determinado en sus distintos elementos por la legislación aplicable. Concretamente, le corresponden las funciones de conservación y mantenimiento de las vías y sus zonas de dominio público, en orden a que presten eficaz y seguramente para los usuarios el uso que le es propio, de modo que responde de los daños que se produzcan a los particulares a consecuencia del funcionamiento del servicio, sea normal o anormal éste, o bien, legal o ilegal, salvo caso de fuerza mayor, definido jurisprudencialmente y a demostrar su incidencia eximente por la Administración, o rotura de nexo causal por actuación antijurídica del afectado o exclusiva y plena de un tercero (cfr. arts. 106.2, CE y 139, Ley 30/1992, así como 21 y 29.3, EACan, en relación con el Real Decreto 2.125/1984, de traspaso de funciones y servicios a la CAC en materia de carreteras, y los arts. 1 al 5 de la Ley autonómica 9/1991).

Por lo demás, la situación de la carretera donde se produjo el daño, a los efectos que nos ocupan, no ha variado por la determinación legal de las transferencias a los Cabildos Insulares en esta materia, por las razones recogidas en las normas aplicables en este punto y señaladas en Dictámenes precedentes. Y, desde luego, es claro que el sujeto competente para dictar la resolución propuesta es, en efecto, el Consejero de Obras Públicas, debiendo hacerlo mediante Orden departamental (cfr. disposiciones transitorias primera y tercera, Ley autonómica 14/1990, disposición adicional del Decreto 157/1994 y disposición transitoria del Decreto 131/1995, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras de Canarias, en relación con la disposición transitoria primera y Anexo Segundo del mismo, por un lado, y los arts. 27.2, Ley autonómica 14/1990, 49.21, Ley autonómica 7/1984, y 42, Ley autonómica 1/1983, por el otro).

2. Por otra parte, debe convenirse que, como reconoce debidamente la propuesta de resolución, se han cumplido los requisitos legales recogidos en los arts. 139.2 y 142.5, Ley 30/1992, y en los reglamentarios concordantes, pues la reclamación, o el ejercicio del derecho a hacerla, se ha producido antes del año de haber ocurrido el hecho dañoso y éste, a la vista de la documentación disponible, es efectivo, económicamente evaluable e individualizado en relación con una persona.

Además, en general la actuación administrativa se ha ajustado a las reglas procedimentales que en esta cuestión la disciplinan, aunque no obstante han de hacerse sobre el particular varias observaciones que, en cualquier caso, no se refieren a vicios o defectos determinantes de invalidez de actuaciones, que inciden significativamente en el Resuelto propuesto o que impidan a este Organismo pronunciarse en este Dictamen sobre el fondo del asunto que se le plantea. Dichas observaciones son las siguientes:

A) Se incumple injustificadamente el plazo de seis meses que para la finalización del procedimiento, con resolución expresa o acuerdo, se prevé en el art. 13.3, RPAPRP, sin que se hubiera incrementado pertinentemente por la adición de un período de prueba o se ejecutaren las facultades prevenidas en el art. 42.2 o 49.1, Ley 30/1992. Sin embargo, como quiera que no hay constancia de que se hubiera utilizado el derecho de certificación de acto presunto del art. 44, Ley 30/1992, de acuerdo con el art. 43.1 de ésta la Administración debe dictar la Resolución de que se trata; máxime cuando se han producido todos los trámites procedimentales y, a la luz de los mismos no parece que pueda entenderse que aquella es contraria a la concesión de la indemnización reclamada. Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de la aplicación en su caso del art. 42.3, Ley 30/1992, con la eventual exigencia de las responsabilidades a que hubiere lugar y sus pertinentes efectos.

B) Según ha razonado en reiteradas ocasiones este Organismo, por los motivos expuestos y con las consecuencias señaladas, no es correcto que el procedimiento, antes de la intervención de este Organismo y posterior decisión final del órgano competente para ello, venga culminado por el informe del Servicio Jurídico, forzando al Dictamen, impropriamente, a pronunciarse sobre éste como si fuera su objeto y generando una indebida confusión de concepción, naturaleza y finalidad entre informe y Dictamen, que vendrían a tener igual objeto, tiempo procedimental y efecto, al tiempo que, con ello, se incumple sin posibilidad alguna de evitarlo, e influyendo en el incumplimiento indicado en el apartado precedente, el plazo del art. 12.1, RPAPRP. En realidad, el referido informe debiera centrarse en el informe-Propuesta del órgano instructor, produciéndose luego una propuesta de resolución que, a la vista de aquel, puede o no suponer la reforma de éste y que es el objeto de la actuación del Consejo Consultivo en exclusiva.

C) Pese a que, como se ha apuntado, ello no tiene determinante influencia en este supuesto, no generándose significativo menoscabo o perjuicio en el derecho o interés del afectado, de las actuaciones parece deducirse que no se ha realizado con plena corrección el trámite de vista y audiencia a aquél, al menos en lo que respecta a la vista completa del expediente a la que el mismo está facultado legalmente. En esta misma línea, igualmente con influencia en la falta de cumplimiento en el plazo de resolución del procedimiento, no se entiende la razón de que éste no se culminara por acuerdo convencional, ofrecido por la Administración al interesado y aceptado completamente por éste de modo expreso, o bien, de que en el presente caso no se hubiere optado por seguirse el procedimiento abreviado (cfr. arts. 2.2, 8, 11.2 y 14 al 17, RPAPRP).

III

Finalmente, a la luz de la normativa aplicable al efecto señalada en el Fundamento I, contemplada la documentación obrante en el expediente remitido al Consejo y considerando lo reiteradamente expresado por el mismo sobre las funciones del servicio público del que se trata y las condiciones de exigibilidad de la responsabilidad patrimonial de la Administración, o de la cuantificabilidad de la indemnización a otorgar en su caso, procede analizar lo que al respecto se contiene en los Fundamentos de fondo y Resuelvo de la propuesta de resolución que se analiza, de conformidad con lo previsto en la regulación de este Organismo y en el art. 12.2, RPAPRP.

En este sentido, procede indicar que son ajustados a Derecho los Fundamentos cinco y seis de la propuesta de referencia. Así, es cierto tanto que ha quedado acreditada la producción del hecho dañoso, ocurrido por desprendimientos de piedras suficientes para generar los daños, y que éstos tienen la entidad alegada, como que, siendo obligación de la Administración titular del servicio sanear los aledaños de la carretera y mantener ésta en condiciones de uso adecuado y seguro, existe nexo de causalidad entre tales daños y el funcionamiento del mencionado servicio público de carreteras, no existiendo prueba de incidencia de fuerza mayor, o bien, constancia o demostración de quiebra de dicho nexo por conducta antijurídica de la afectada, particularmente contra las normas circulatorias, o por intervención decisiva,

inmediata y exclusiva de un tercero, ni tampoco que pueda haber responsabilidad concurrente con otras Administraciones.

Consecuentemente, nada puede objetarse tampoco al Resuelvo de la propuesta estudiada, que resulta jurídicamente ajustada en sus dos párrafos. No obstante, aún cuando pueda admitirse que la cuantía de la indemnización es correcta, así como que lo son los criterios seguidos para su determinación (cfr. art. 141.2 y 3, Ley 30/1992) y, en este contexto, la actuación informativa realizada a este fin, se advierte que, de conformidad con lo preceptuado en el art. 13.2, RPAPRP, la resolución se debe pronunciar sobre tales criterios de cálculo de la valoración del daño y sobre ésta misma. Cosa que no se hace expresamente aquí y debiera hacerse, máxime cuando no siempre son utilizables iguales o similares criterios valorativos y cuando es posible que la valoración de la reparación no coincida con la del daño producido, recordándose que son indemnizables los gastos efectivamente generados al afectado por el hecho lesivo exclusivamente, aunque deba de serlo según el principio de reparación integral del daño.

C O N C L U S I Ó N

Sin perjuicio de las observaciones recogidas en los Fundamentos III, último párrafo, y II, apartado 2, que en todo caso no corresponden a defectos decisivos o invalidantes, se entiende ajustado a Derecho el Proyecto de Orden dictaminado.