



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 9 / 1 9 9 6

La Laguna, a 11 de abril 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 A.A.P., en representación de A.A.C., por daños producidos en el vehículo (EXP. 3/1996 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

A consulta preceptiva del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, se interesa de este Organismo su parecer en relación con la adecuación del Proyecto de Orden formulada en el expediente de indemnización por daños sufridos en el vehículo referenciado en el encabezado, incoado por la Consejería de Obras Públicas, a la legislación que resulte de aplicación, constituida, fundamentalmente, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), así como por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

II

El Proyecto de Orden sometido a Dictamen concluye un procedimiento, iniciado el 10 de abril de 1995, mediante escrito por el que A.A.P. en representación de A.A.C., presentó ante la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, solicitando indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, por los daños sufridos por su vehículo a consecuencia del

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

funcionamiento del servicio público de carreteras dependiente de esta Comunidad Autónoma.

La naturaleza de dicho Proyecto de Orden determina la competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente Dictamen y la legitimación del Excmo. Sr. 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 Ley Orgánica del Consejo de Estado y 12 RPAPRP; y, para la segunda, del art. 11.1 de la Ley constitutiva de este Consejo.

La fecha de iniciación del procedimiento, 10 de abril de 1995, dentro del plazo legal que dispone el art. 142.5 LRJAP-PAC, determina que su tramitación se regule, fundamentalmente, por los arts. 139 y ss. de la LRJAP-PAC, -Derecho procedimental aplicable según las disposiciones adicional 3ª y transitoria 2ª de la Ley 30/1992- y el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial. La aplicación de esta regulación estatal 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 y 32.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

La legitimación del reclamante, acreditada como está en el expediente su titularidad sobre el vehículo dañado, resulta de los arts. 106.2 CE, y 31.1.a), 139 y 142.1 de la ya citada LRJAP-PAC.

El Consejero de Obras Públicas (arts. 27.2 y 29 de la LRJAPC; 49.1 Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma) es el competente para dictar la resolución propuesta 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 al art. 29.13 del Estatuto de Autonomía, en relación con los arts. 2.1, 2.2, 3 y disposición transitoria tercera de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, sin que esa titularidad haya sido alterada (disposición transitoria primera LRJAPC) por la transferencia a los Cabildos Insulares en materia de carreteras. La publicación del

Decreto 157/1994, 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, si bien da cumplimiento a las previsiones de la disposición adicional tercera.2 de la LRJAPC, en cuanto se describen las funciones transferidas a los Cabildos, prescribe en su disposición adicional que los Anexos de Traspasos a los Cabildos Insulares de medios personales y materiales afectos a las nuevas competencias y funciones transferidas serán aprobados por el Gobierno de Canarias en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor del citado Decreto, razón ésta que determina que la efectividad de dichas transferencias quede condicionada a la aprobación de los citados Anexos.

Finalmente, se hace preciso hacer referencia, si quiera sea breve, a una determinada irregularidad procedimental habida en la tramitación del expediente -la cual en todo caso no vicia de anulabilidad la propuesta de resolución que se analiza, conforme a lo previsto en los arts. 63.2 y 63.3 LRJAP-PAC- cual es que no se ha respetado el plazo de seis meses que para su resolución impone el art. 13.3 RPAPRP en relación con el art. 42.2 LRJAP-PAC, plazo al que hay que atenerse en el presente caso porque no se ha abierto un período extraordinario de prueba, ni del expediente resulta que se haya hecho uso de la facultad contemplada en el segundo párrafo del art. 42.2 LRJAP-PAC. No obstante, 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 que se refiere el art. 44 LRJAP-PAC.

Esta circunstancia es especialmente relevante en el presente expediente en que la Administración considera suficientemente acreditada la producción del evento dañoso y la relación de causalidad entre éste y el funcionamiento del servicio público ya que el RPAPRP prevé en su art. 8 el denominado "acuerdo indemnizatorio" como medio de terminación convencional del procedimiento cuya utilización determinaría que se acortase la duración de la tramitación del procedimiento en aplicación de los principios de economía, celeridad y eficacia que ha de presidir la actuación administrativa y, en todo caso, posibilitaría el cumplimiento del plazo de seis meses establecido con carácter general en el art. 13 de la citada norma, incumplido en el expediente que se analiza. En la misma línea argumental, el Capítulo III del citado RPAPRP prevé un procedimiento abreviado cuando el órgano instructor entienda que

son inequívocas la relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público, la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización.

III

1. La responsabilidad de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos, que tiene su fundamento en el art. 106.2 de la Constitución 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, incluso de las actuaciones u omisiones puramente materiales o de hecho y prescindiendo de la licitud o ilicitud del acto causante de la lesión resarcible, por lo que también quedan comprendidos los daños producidos por una actividad perfectamente lícita, incluso 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. Basta a tal efecto 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, siempre que exista relación de causalidad entre el acto y el daño y el evento causante de éste no tenga la calificación de fuerza mayor, aplicable a aquellos acontecimientos imprevisibles e irresistibles, incluso estando previstos.

2. Del expediente incoado resulta, según se declara en la solicitud, que el accidente se produjo el día 10 de marzo de 1995 cuando, circulando el vehículo por la carretera C-812, dos curvas antes del Restaurante Cueva del Pirata, en dirección hacia Mogán, se desprendió una piedra del talud situado a la derecha de la carretera que impactó en el citado vehículo produciéndole al parecer la rotura de los parabrisas delantero y trasero.

Para que proceda la declaración de responsabilidad de la Administración, ha de acreditarse que el daño producido ha sido consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público de carreteras, debiendo existir relación de causa a efecto entre éste y el resultado lesivo. A este respecto, si bien la carga probatoria ha de atemperarse a las circunstancias de producción del evento dañoso, ello no supone que baste para declarar la responsabilidad de la Administración la simple afirmación del interesado de su efectiva producción, ya que para que sea atendible por la

Administración una reclamación de daños y perjuicios es imprescindible que el interesado pruebe que fue la Administración quien produjo el daño. La Administración sólo debe responder cuando se acredita que es responsable, lo que implica probar un nexo causal que no se haya interrumpido. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 noviembre de 1993 precisa que *"de conformidad con lo dispuesto en los artículos 106.2 de la C.E. y el art. 40 L.R.J.A.E. de 28 de julio de 1957 la responsabilidad patrimonial del Estado descansa sobre las siguientes bases: actividad de la Administración -por acción u omisión-, lesión o daños evaluable económicamente y nexo causal entre dicho acto y resultado dañoso. Desde luego la concurrencia de los tres supuestos citados es necesaria para la afirmación de tal responsabilidad estatal. La existencia, por tanto de una lesión, física o moral, o de un daño traducible en una indemnización económica individualizada, constituye el núcleo esencial de tal responsabilidad patrimonial. Tal daño ha de ser real y efectivo, no traducible a meras especulaciones o simples expectativas y pesando sobre el interesado la carga de la prueba del mismo y de los restantes requisitos"*. No obstante lo anterior, y a este respecto, conviene recordar que el principio de la carga de la prueba ha de ser interpretado con criterios de adecuación al hecho que se pretende probar por lo que a diferencia de hechos cuya prueba puede resultar muy fácil (por obrar en documentos públicos, Registros oficiales, ser presenciados por Agentes de la autoridad, etc.), los que se producen en esta materia no pueden ser demostrados de forma rotunda, debiendo en su consecuencia acudir en cada caso a la conducta seguida por el interesado y por la Administración, siendo así que en el presente caso el interesado aportó los medios probatorios de que disponía y que podían ser razonablemente suficientes para acreditar la veracidad del daño y el nexo causal del mismo con el funcionamiento del servicio público de carreteras.

En efecto, el interesado aportó como prueba de la producción del evento dañoso copia de la denuncia formulada ante la Guardia Civil de Mogán, declaración jurada del acompañante del automóvil D.F.R., así como del conductor del vehículo que le seguía, F.S.M.; factura proforma de los repuestos, presupuesto de su montaje, así como diversas fotografías del vehículo.

Con fecha de 25 de abril de 1995, el Técnico de la Administración informa que la valoración de los desperfectos asciende a la cantidad de 204.335 pesetas haciendo constar que dicha cantidad es inferior al valor venal del vehículo antes del siniestro.

Por su parte el Servicio de Carreteras de Las Palmas concluye que siendo la carretera donde ocurrió el accidente de titularidad autonómica y estando acreditada la producción del daño, ha de indemnizarse al interesado en la cantidad de 206.519 pesetas resultante de adicionar a las 204.335 el importe correspondiente al IGIC aplicable sobre la mano de obra. En este aspecto, el Proyecto de Orden se pronuncia en el sentido de abonar la primera de las cantidades sin incluir el IGIC, habida cuenta de que el interesado no ha acreditado su abono mediante aportación de las facturas originales, extremo éste que resulta conforme a Derecho, sin perjuicio de que de aportar el interesado acreditación del abono de dicho impuesto le sea asimismo restituido su importe.

En suma, el daño por el que se reclama es efectivo, porque su existencia y materialización están, como ya se ha analizado, demostradas. Es evaluable económicamente, porque puede ser compensado con una reparación económica. Está individualizado en la reclamante porque se concreta en el menoscabo de un bien cuya propiedad ha acreditado con el permiso de circulación del vehículo. Y existe, además, nexo causal determinante de la imputación de responsabilidad a la Administración autonómica entre el funcionamiento del servicio público de carreteras dependiente de aquélla y los daños efectivamente producidos.

En efecto, de las actuaciones resulta que cuando ocurrió el evento dañoso el vehículo siniestrado se hallaba circulando por vía de titularidad autonómica impactando una piedra que se desprendió del talud lateral; evento que ha quedado suficientemente acreditado en las actuaciones por lo que, por último, sólo nos resta determinar el grado de conexión causal existente entre algún servicio público dependiente de esta Comunidad Autónoma y los daños finalmente producidos.

Desde luego, el adecuado mantenimiento de las vías públicas no solamente consiste en mantenerlas abiertas en condiciones de seguridad para el tráfico rodado, sino también que los elementos accesorios de las mismas o los elementos, naturales o no, existentes en la zona demanial aledaña a la vía pública no constituyan o sean fuente de inseguridad, riesgo o peligro para los usuarios de la vía pública; en suma, del servicio público de carreteras dependiente de esta Comunidad Autónoma, dentro del cual debe entenderse contenido el servicio de mantenimiento de las vías y de sus zonas aledañas, laderas, taludes, márgenes y cuantos elementos existan en los mismos; particularmente, en lo que al presente supuesto atañe, que los márgenes de

las vías públicas, estén en las debidas condiciones de mantenimiento a fin que no pueda ser potencial fuente de riesgo, como finalmente aconteció en el supuesto que nos encontramos dictaminando. En este sentido obra en el expediente informe emitido por el Ingeniero Técnico Industrial de la Consejería de Obras Públicas en el que se señala literalmente "Que el vehículo fue reconocido en su momento y por las características que presentaba, pudieron ser producidos por caída de piedras, *ya que el lugar es propenso a desprendimiento de piedras desde lo alto de la ladera contigua a la carretera*".

C O N C L U S I Ó N

No obstante las precisiones contenidas en los Fundamentos II y III del presente Dictamen, el Proyecto de Orden dictaminado resulta conforme a Derecho.