



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 9 / 1 9 9 6

La Laguna, a 10 de mayo 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 J.C.A., por los daños producidos en el vehículo*" (EXP. 48/1996 ID)*.

F U N D A M E N T O S

I

De acuerdo con lo establecido en los arts. 10.6, éste en relación con lo dispuesto en el art. 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado, y 11.1 de la Ley del Consejo Consultivo, se solicita preceptivamente por el Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma (CAC) Dictamen de este Organismo sobre la adecuación al Ordenamiento Jurídico de una Propuesta de Resolución, con forma de Orden departamental de la Consejería de Obras Públicas de la Administración autonómica y número de expediente 4/1995, por la que se pretende resolver una reclamación de daños a particulares por funcionamiento de los servicios públicos de titularidad autonómica, aquí el de carreteras a prestar por la antes mencionada Consejería.

La indicada reclamación ha sido presentada ante el órgano administrativo de referencia por J.C.A., propietario del vehículo dañado, en ejercicio del derecho indemnizatorio jurídicamente prevenido en estos supuestos de exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración actuante del servicio en cuestión, al colisionar cuando lo conducía con piedras existentes en la calzada, al parecer provinientes del talud próximo a la misma, en el punto kilométrico 18.225 de la carretera C-810.

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

En el análisis técnico-jurídico consiguiente, además de atenderse a la normativa constitucional, estatutaria y legal que fuese aplicable a la actuación administrativa a realizar, particularmente la contenida en la legislación autonómica al respecto, procede recordar que, en lo que al funcionamiento del instituto de responsabilidad administrativa concierne, ha de estarse totalmente a lo prevenido en la normativa estatal que lo disciplina, sin importar su rango, naturaleza o alcance, recogida en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), y en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993 en aplicación de lo regulado en el art. 142.3 de la citada Ley 30/1992.

Y ello, pese a lo ordenado en el art. 33.1 de la Ley autonómica 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, pues sin perjuicio de la alusión hecha en ese precepto conectada al eventual uso de la competencia deducida del art. 149.1.18, *in fine*, de la Constitución (CE) en relación con el art. 32 del Estatuto de Autonomía (EACan), es lo cierto que no hay regulación autonómica en la reseñada materia (cfr. art. 149.3, CE).

II

1. En lo que a la admisión de la reclamación que nos ocupa interesa, ha de convenirse en que resulta ajustada a Derecho la actuación administrativa analizada, tanto en lo que respecta al cumplimiento de los requisitos y contenido del correspondiente escrito (cfr. arts. 6 RPAPRP y 70 LRJAP-PAC), como en lo concerniente a la actuación de la legitimación activa y pasiva en el presente caso.

Así, estando acreditada la cuestión en la documentación obrante en el expediente administrativo formalizador del procedimiento seguido, el cual se remitió pertinentemente a este Organismo adjunto a la solicitud de Dictamen, es indudable que corresponde al reclamante la presentación del escrito, ejerciendo personalmente el derecho indemnizatorio por daños causados al vehículo de su propiedad (cfr. art. 142.1 LRJAP-PAC, en relación con los arts. 31.1.a) y 139 de dicha Ley).

Por otra parte, la reclamación ha de presentarse precisamente ante la Consejería de Obras Públicas, debiendo ésta conocerla y resolverla, habida cuenta que es el órgano administrativo que actúa el servicio de carreteras, a cuyo funcionamiento se

achaca el daño causado, que es de titularidad autonómica y en el que se incluye, definido en sus elementos y funciones legalmente, la responsabilidad patrimonial por tal funcionamiento, siendo por demás también de titularidad autonómica e interés regional la carretera donde ocurrió el hecho dañoso (cfr. arts. 21 y 29.13 EACan, en conexión con el Real Decreto 2.125/1984, de trasposos de funciones y servicios sobre carreteras a la CAC, así como los arts. 2 al 5 y la disposición transitoria tercera de la Ley autonómica 9/1991, de carreteras de Canarias (LCC), y las normas correlativas del Reglamento de Carreteras de Canarias).

Además, efectivamente la resolución ha de ser producida por el titular de la Consejería de referencia, el Consejero, y ha de tener forma de Orden departamental (cfr. arts. 27.2, Ley autonómica 14/1990; 49.1 de la Ley autonómica 7/1984, de la Hacienda Pública de la CAC; y 42 de la Ley autonómica 1/1983, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma).

Y, en fin, es asimismo correcto entender, como aquí se hace, que se han cumplido los requisitos previstos en los arts. 139.2 -siendo el daño alegado probadamente efectivo, económicamente evaluable y evaluado, e individualizado perfectamente en relación a una persona- o 142.5, habiéndose ejercido realmente el derecho a reclamar antes de pasado un año tras producirse el hecho, de la Ley 30/1992 o en los reglamentarios concordantes.

2. Por otro lado, en general se han respetado debidamente en la actuación administrativa los trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial legal y reglamentariamente determinados, en particular los que conciernen a la práctica de la prueba, con correcta apertura de un período extraordinario para ello, y a la vista y audiencia del interesado. Pero también los que tienen que ver con la precedente actividad informativa que, en casos como el presente, ha de realizar la Administración competente (cfr. arts. 7, 9, 10 y 11, RPAPRP).

No obstante, han de efectuarse varias observaciones en este contexto de diversa índole y, en consecuencia, de distintos efectos, aunque en todo caso ello no obste para la resolución del asunto que trae causa, ni suponga la necesidad de adoptar una esencialmente diferente de la Propuesta, recogida en el resuelvo de ésta. Así, ante todo procede advertir que, analizado el expediente, no parece que pueda sin más decirse, como hace la Propuesta, que el hecho dañoso se produzca por

funcionamiento anormal del servicio, entendido éste como una actuación antijurídica en su prestación por culpa o negligencia. Por contra, aquí parece que el servicio ha actuado y funcionado normalmente y que la caída de piedras del talud, que se cita como causante del accidente, es fortuita y no producto de conducta contraria a Derecho.

Por otra parte, aunque en este supuesto no parece que pueda dudarse, dado el material disponible, de que se ha producido un hecho dañoso y que, sin duda, algún daño existe, sin embargo es evidente que la mejor y más exacta confirmación y ponderación de estas circunstancias la lograría la Administración disponiendo del auto accidentado. Y, en este contexto, ha de indicarse que, aunque no siempre pueda lograrse esa disponibilidad, pues el afectado tiene un año para reclamar y no se le prohíbe que arregle su coche, seguramente por obvias razones, ello no es óbice para que el órgano actuante pida a aquél que ponga a su disposición el coche y no se limite permanentemente a decir, a través del técnico facultado al efecto, que no pudo estudiarse el daño por no disponerse del bien dañado.

Asimismo, ha de señalarse ahora, sin perjuicio de lo que más tarde pueda añadirse sobre el montante de la indemnización que eventualmente se resuelva dar al reclamante, que la Administración debe compensar íntegramente los perjuicios que la lesión comporte al lesionado, empezando por el importe del daño inmediato en el bien de su propiedad, valorable por el coste de la reparación de aquél, aunque no siempre sea coincidente con ello. Por eso, es atinado que, habiéndose arreglado el coche dañado, sea necesario tener las facturas de su reparación en orden a determinar el coste efectivamente sufrido por el interesado, así como, en su caso, si lo reparado se corresponde con los desperfectos ocasionados por el accidente. Sin embargo, esto es una cosa y otra bien distinta es la advertencia al reclamante, hecha en comunicación del órgano actuante tras informe sobre este particular, de que decaerá en sus derechos, sin alternativa o solución alguna, de no presentar las facturas originales en el plazo que se le otorga.

3. Finalmente, en el ámbito procedimental aquí tratado han de cuestionarse, una vez más, dos incorrecciones que aparecen en la tramitación de la actuación que se dictamina sobre los que este Organismo se ha pronunciado ya en multitud de ocasiones con motivo de la emisión de Dictámenes en esta materia.

La primera, que aparece suficientemente corregida en algunos procedimientos de actuaciones de responsabilidad patrimonial recientes, se refiere al improcedente hecho de que la tramitación no venga culminada, en el momento de recabarse el Dictamen del Consejo Consultivo, por una Propuesta de Resolución definitiva, que ha de ser el objeto cabal y exclusivo de dicho Dictamen, sino por un Informe del Servicio Jurídico, que no solo no puede ser objeto independiente y posterior del análisis de este Organismo, sino que, en puridad, no puede tener idéntico objeto que el Dictamen, ni emitirse en igual momento procedimental que éste, no siendo equivalentes en carácter, funcionalidad o finalidad uno y otro, como no pueden confundirse la naturaleza, función y razón de ser del Consejo Consultivo y del Servicio Jurídico. Tal actuación desde luego no puede ampararse en una interpretación asistemática y afinalista de una norma reglamentaria, máxime existiendo sobre el particular una Ley autonómica, la reguladora de este Organismo, que ha de ser tenida en cuenta al respecto y que, encima, es de rango superior a la primera.

Por demás, esta circunstancia anómala genera, sin posible elusión o remedio, el incumplimiento del plazo del art. 12, RPAPRP y contribuye, con ello, a que sea de problemático cumplimiento el de resolución del procedimiento prevenido en el art. 13.3 del citado Reglamento, bastando para corregirla y proceder con pleno respeto a toda la ordenación aplicable el que el Informe se produzca sobre una Propuesta no definitiva, inmediatamente antes de que la final sea adoptada a su luz por el órgano instructor competente para ello, siendo el resultado la Propuesta a remitir al Consejo Consultivo para ser dictaminada y que puede seguir o no lo sostenido en el Informe.

En este sentido, conviene advertir a los efectos oportunos que, sin discutir en absoluto la pertinencia de la intervención en el procedimiento, por demás generalmente correcta y, en cualquier caso técnicamente valiosa de la Jefatura de recursos, disposiciones e informes de la Consejería actuante, el órgano instructor en esta clase de procedimientos parece ser la Jefatura del servicio de carreteras y no aquella (cfr. art. 12.1, RPAPRP).

Precisamente, en este caso es evidente que sin motivo para ello se ha pasado con creces el plazo de seis meses del que, según el mencionado art. 13.3, RPAPRP, se dispone por la Administración para resolver. Y es que, aunque se cuente el período

extraordinario de prueba aquí abierto, no resulta en absoluto justificado que el procedimiento, aún inconcluso lógicamente, lleve en marcha casi tres veces ese plazo. Es más, no lo estaría ni siquiera si se hubiesen utilizado las facultades previstas en los arts. 42.2 o 49 LRJAP-PAC, lo que tampoco ha ocurrido en este supuesto para mayor improcedibilidad.

No obstante, aunque el afectado ya hubiera podido actuar en la forma que le permite el precepto reglamentario citado en el párrafo precedente, es claro que visto el expediente no es preciso entender que la resolución es contraria a la reclamación de indemnización, y que como quiera que no se conoce que el reclamante hubiese hecho actuación alguna es ese sentido, ni concretamente que solicitase la certificación prevista en el art. 44, LRJAP-PAC, la Administración ha de proceder como se dispone en el art. 43.1 de aquella, dictando resolución expresa. Y ello, sin perjuicio de la aplicabilidad del art. 42.3, LRJAP-PAC, con las consecuencias a que hubiere lugar que, en su caso, podrían extenderse hasta una eventual reclamación adicional por la injustificada e irrazonable tardanza en actuar.

En todo caso, procede añadir que, además, en el presente supuesto parecían darse las condiciones prevenidas en el art. 14, RPAPRP a los efectos de acordarse de oficio por el órgano instructor la iniciación de un procedimiento abreviado, de modo que aún cuando ese acuerdo está contemplado de manera potestativa y no obligatoria, pese a darse las indicadas condiciones, para dicho órgano en la norma reseñada, en esta ocasión hubiera sido obviamente un medio no sólo adecuado, sino incluso exigible para paliar el gran retraso acumulado.

III

Analizados a continuación los Fundamentos dos al cuatro y el Resuelvo de la Propuesta a dictaminar, sobre la base de la documentación obrante y de conformidad con los parámetros y elementos expresados en el Fundamento I de este Dictamen, ha de observarse que, sin duda, son jurídicamente adecuados los primeros y, por ende, el segundo. Así, nada ha de objetarse al Fundamento dos, salvo indicar que la responsabilidad patrimonial se prevé, propiamente, en el RPAPRP, norma reglamentaria de desarrollo parcial de la Ley 30/1992 según ya se indicó, pero no en el Real Decreto 429/1993, que es en puridad el acto gubernativo mediante el que se aprueba el mencionado Reglamento.

En esta línea, resultan asimismo ajustados a Derecho los Fundamentos tres y cuatro, siendo cierto que en este caso no solo no se ha alegado, ni probado lógicamente, la incidencia de fuerza mayor en la producción del hecho dañoso, como realmente procedía, sino que, en efecto, ha quedado suficientemente demostrado, por prueba de parte y por informes internos, tanto la realidad del accidente y del daño consiguiente, como la conexión entre el funcionamiento del servicio, en principio normal o no antijurídico y que conlleva las obligaciones reseñadas en la propia Propuesta de acuerdo con la LCC y su Reglamento, y el referido daño, no existiendo además razón alguna para que el afectado deba soportarlo (cfr. arts. 141.1, Ley 30/1992 y 2.1, RPAPRP).

En cuanto al *quantum* de la indemnización a otorgar al reclamante, es claro que en base a la aplicación del principio de subsanación integral del perjuicio causado, incluyendo todos los conceptos propios, conexos o dimanantes del daño producido, siempre que se demuestre que proceden realmente del hecho dañoso acontecido, parece correcto que ascienda a la cantidad recogida en la Propuesta. Y ello, habida cuenta que la demostración anteriormente indicada, no obstante lo expuesto sobre el particular en el Fundamento II del Dictamen, resulta bastante a ese fin, habiéndose presentado facturas originales de una reparación que, en principio, no es dudoso que corresponda a los daños producidos por el accidente sufrido y que, siendo a este respecto correcto el Informe del técnico competente, tiene unos costos ajustados.

CONCLUSIONES

1. Según se razona en el Fundamento III, son ajustados a Derecho los Fundamentos y el Resuelvo de la Propuesta de Resolución dictaminada.

2. No obstante, en el Fundamento II, puntos 2 y 3, se efectúan observaciones diversas de orden procedimental a la actuación producida, sin que ninguna tenga efectos suspensivos o invalidantes, ni implique cuestionabilidad de la Resolución y finalmente propuesta.