



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 8 6 / 1 9 9 6

La Laguna, a 6 de noviembre 1996.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno sobre *la Propuesta de Orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización, formulada por C.M.Q.S., por daños producidos en el vehículo (EXP. 120/1996 ID)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

De conformidad con lo preceptuado en los artículos 10.6, en relación con lo dispuesto en el artículo 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado, y 11.1 de la Ley del Consejo Consultivo, se solicita preceptivamente Dictamen de este Organismo por la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma (CAC) sobre la adecuación jurídica de una Propuesta de Resolución, con forma de Orden Departamental de la Consejería de Obras Públicas de la Administración autonómica, por la que se pretende estimar una reclamación de daños a particulares que se alegan causados por el funcionamiento del servicio público de carreteras.

Tal reclamación se presenta ante el antedicho Departamento administrativo mediante escrito de C.M.Q.S., como titular del vehículo dañado cuando circulaba, el día 9 de marzo de 1996, por la carretera C-817 al caerle una rama de un árbol situado junto a aquélla, en ejercicio del derecho indemnizatorio previsto en nuestro Ordenamiento Jurídico a partir del artículo 106.2 de la Constitución (CE) para exigir la correspondiente responsabilidad patrimonial de la Administración.

---

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

Al efecto, ha de recordarse que en lo referente a la determinación legal de la mencionada responsabilidad y su exigibilidad ha de estarse plenamente, pese a lo dicho en el artículo 33.1 de la Ley autonómica 14/1990 y a la eventual competencia autonómica que pudiera deducirse al respecto de los artículos 149.1.18 CE y 32.2 del Estatuto de Autonomía (EAC), a lo establecido en la normativa estatal contenida tanto en la Ley 30/1992, como en el Reglamento de Procedimientos de las Administraciones Públicas en la indicada materia (RPRP), aprobado por Real Decreto 429/1993, en aplicación de lo ordenado en el artículo 142.3 de la citada Ley. No obstante lo cual, lógicamente también se tendrá en cuenta en el análisis de este Organismo la regulación autonómica incidente sobre la actuación administrativa de que se trata.

## II

1. Desde una perspectiva procedimental, ha de señalarse de entrada que es conforme a Derecho tanto la iniciación del procedimiento de responsabilidad que nos ocupa, como la forma de su resolución. Así, es correcto el tratamiento que la Administración actuante da al escrito de reclamación de la afectada, a la vista del artículo 6 RPRP, como a la legitimación procedimental activa y pasiva.

En cuanto a la primera, el artículo 142.1 Ley 30/1992 dispone que el procedimiento se inicia por reclamación del interesado que, en este supuesto y según previenen los artículos 31.1.a) y 139 de dicha Ley, es el titular del bien lesionado o persona dañada en sus derechos. Justamente, está suficientemente acreditado en el expediente administrativo remitido a este Organismo junto a la solicitud de Dictamen que la reclamante es interesada como propietaria del coche dañado.

Respecto a la segunda, es claro que corresponde a la CAC, actuando mediante su Administración Pública y, más concretamente, de la Consejería de Obras Públicas de ésta, siendo titular tanto de la competencia en materia de carreteras, como del servicio público homónimo y de la carretera C-817, correspondiéndole la prestación de tal servicio y la responsabilidad por ello y no habiéndose alterado esta situación en relación con la señalada vía por el previsto traspaso de funciones en la materia a los Cabildos Insulares, pues aún no se ha hecho efectivo el mismo.

No obstante, conviene recordar que la exigibilidad de esta responsabilidad patrimonial supone, además del cumplimiento de los requisitos legales determinados

al efecto (cfr. artículos 139 y 142 Ley 30/1992), que el afectado ha de acreditar, por cualquier medio válido en Derecho y sin perjuicio de la labor informativa que puede y debe producir o recabar la Administración actuante (cfr. artículo 9 RPRP), tanto la producción del hecho lesivo como la conexión del daño con el funcionamiento del servicio, tal como viene ordenado y definido en sus distintos elementos y funciones, facilitando al menos datos e indicios bastantes para que el órgano instructor pueda, junto con los aportados por los antedichos informes administrativos, entender demostrados esos extremos determinantes.

Asimismo procede no olvidar que, dejando a salvo supuestos de responsabilidad solidaria de varias Administraciones competentes o de responsabilidad compartida entre la Administración y los particulares, existen diversas causas exoneratorias de la responsabilidad patrimonial, aunque su presencia ha de ser probada por la Administración actuante suficientemente. Tales causas son, por un lado, la incidencia de fuerza mayor, produciéndose el hecho lesivo por causa totalmente imprevisible en el ámbito de prestación del servicio o, aún pudiendo serlo, de imposible evitación en sus consecuencias dañosas, y, por el otro, la quiebra del nexo causal antes señalado por la propia conducta antijurídica del afectado, que tiene entonces el deber de soportar el daño, o por la intervención inmediata y exclusiva de un tercero.

En cuanto a la finalización formal del procedimiento, es ciertamente ajustado a Derecho que aquel se culmine con la intervención del Consejero titular del Departamento administrativo actuante, siendo competente para producir el acto administrativo de orden resolutorio del que se trata, decidiendo definitivamente sobre la reclamación indemnizatoria que trae causa y debiendo hacerlo con forma de Orden Departamental.

Sobre lo expuesto en este punto confróntese: artículos 29.13 y 21 EAC, en relación con el Real Decreto 2.125/1984, de traspaso de funciones y servicios a la CAC en materia de carreteras, y los artículos 2 y siguientes de la Ley autonómica 9/1991, de Carreteras de Canarias y su Reglamento; disposiciones adicional primera, k) y transitorias primera y tercera de la Ley autonómica 14/1990, en relación con el Decreto 157/1994; artículos 27.2 Ley autonómica 14/1990, en relación con el artículo 140.2 Ley 30/1992, y 42 de la Ley autonómica 1/1983; artículos 78, 80 al 83 y 139 al 142, Ley 30/1992 y 2, 3, 7, 9 y 10 RPRP.

2. Por otro lado, es cierto, como se considera acertadamente en la Propuesta de Resolución, que se cumplen las condiciones que ha de tener el daño alegado, según requiere el artículo 139.2 Ley 30/1992, puesto que aquél es sin duda efectivo, es económicamente evaluable y está personalmente individualizado; así como el plazo temporal para reclamar previsto en el artículo 142.5 de la citada Ley y reiterado en el artículo 4.2 RPRP, habida cuenta que, con inusitada y muy adecuada para sus propios intereses prontitud, la afectada presenta su reclamación no sólo dentro de ese plazo de un año tras suceder el hecho lesivo, sino antes de transcurrir un mes desde su producción.

En esta línea, también fue diligente la reclamante, y no tanto la Administración para proceder y resolver como se verá, para favorecer su derecho poniendo el auto dañado a disposición del órgano competente para las pertinentes comprobaciones; razón por la que, muy correctamente además en su forma y contenido, igualmente se emitió con rapidez Informe del técnico del servicio sobre valoración de los daños, haciéndolo en cantidad coincidente con el quantum de la indemnización reclamada, que a su vez se basó en un presupuesto de reparación presentado por la reclamante.

Asimismo, en el procedimiento seguido se han respetado, con la salvedad antes apuntada y otros extremos que más tarde se expondrán, los restantes trámites que legal y reglamentariamente se determinan como integrantes del mismo, incluido el trámite de vista y audiencia, la apertura de período de prueba, y la práctica de la testifical propuesta y pertinentemente aceptada, y la solicitud de la información administrativa necesaria.

3. Sin embargo, como se ha adelantado precedentemente, ha de observarse que la tramitación del procedimiento presenta diversos defectos. Algunos innecesariamente recurrentes y, como este Consejo ha tenido ocasión de manifestar con reiteración, de fácil solución, que por demás no es gratuita o baladí porque implica respetar debidamente, en interés general tanto formal como materialmente entendido, la normativa aplicable, y otros particulares de este concreto supuesto. Dichos defectos son los siguientes:

- El procedimiento no va a ser terminado en el plazo reglamentariamente fijado para ello (cfr. artículo 13.3, RPRP), sin que haya razón para ello, máxime dada la diligencia con la que, como se ha dicho, ha actuado la reclamante y, sin duda, la propia Administración inicialmente. No sólo porque no se han ejercitado, ni hubiera

habido en principio motivo al efecto, las facultades de los artículos 42.2 y 49 Ley 30/1992, sino porque el asunto no parece presentar problemas o elementos que pudieran justificar la demora en tramitarlo y resolverlo. En particular, no es de recibo la tardanza en producir algunas actuaciones tras la celebración del trámite de audiencia, retrasando indebidamente la buena marcha inicial del procedimiento y pudiendo hacer aplicable, con las consecuencias que fueren procedentes en Derecho, el artículo 42.3 Ley 13/1992.

No obstante, como quiera que no se conoce que la reclamante hubiera procedido en la forma que le permite el precepto reglamentario antes citado, ni concretamente que hubiera solicitado la certificación prevista en el artículo 44 Ley 30/1992, a los efectos oportunos, es claro que, según dispone el artículo 43.1 de ésta, la Administración está obligada a resolver expresamente la reclamación presentada, salvo que entretanto conozca la producción de las antedichas circunstancias.

- Tampoco está culminado correctamente el procedimiento en el instante en que ha de ser recabada la intervención de este Consejo al respecto. En efecto, de acuerdo con la normativa reguladora del mismo, pero también a la luz de lo preceptuado en los artículos 12.1 y 13.1 RPRP, aquél no puede estarlo con un Informe del Servicio Jurídico del Ejecutivo, sino que debe estarlo con una definitiva Propuesta de Resolución del órgano instructor, asumida formalmente por él después de recibido aquél, de ser preceptivo y emitirse en plazo, la cual habrá de ser sometida con posterioridad y en exclusiva a Dictamen del Consejo Consultivo, decidiendo el órgano competente al respecto, el titular de la Consejería, a la vista de dicho Dictamen.

Lo que no sólo es respetuoso de la regulación que se ha mencionado con antelación, sino que es lo ajustado a la distinta naturaleza, objeto y finalidad de las funciones del Servicio Jurídico y del Consejo Consultivo, que no pueden confundirse o solaparse a ningún fin. Desde luego, no es en absoluto admisible que Informe y Dictamen aparezcan en el mismo momento procedimental, versando sobre el mismo objeto, en relación con la toma por el Consejero de su decisión resolutoria.

Además, esta forma de proceder, sobre todo cuando se retrasa extraordinariamente la evacuación del Informe antedicho, hace imposible que se pueda cumplir el plazo del artículo 12.1, RPRP, contribuyéndose de este modo en muy

buena medida a que se incumpla el del artículo 13.3 de ese Reglamento. En fin, excepción hecha de que hubiere alguna delegación especial y expresa al respecto, algo que se desconoce y que no parece existir a la luz de la documentación disponible, resulta claro que la Propuesta de Resolución ha de ser formalmente producida por la Dirección General de Obras Públicas, y no por la Jefatura del Servicio de carreteras o, aún menos, por la de informes y recursos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de referencia, puesto que aquélla y no ésta es el órgano instructor en este asunto que ha de resolver el Consejero (Cfr. artículos 19.1 del Decreto 212/91 y 17 y 18 del Reglamento Orgánico de la Consejería de Obras Públicas, aprobado por Decreto 161/1996).

- Según se ha indicado, la información administrativa pertinente al caso ha sido adecuadamente solicitada, existiendo por demás Informe del servicio afectado debidamente producido por su Jefe. Sin embargo, éste se fundamenta para informar a su vez en una información emitida por el equipo de vigilancia de la C-817 que no es del todo satisfactoria por parca y limitada.

En este sentido, cabe señalar que es cierto que los datos obtenidos en su conjunto por el órgano instructor, incluyendo tanto la señalada información como los resultados de la testifical practicada, la comprobación del vehículo dañado o la rápida presencia de la afectada ante la Administración competente para dar cuenta del accidente, pueden permitirle tomar una decisión como la sostenida por el mencionado Jefe del servicio de carreteras y recogida en la Propuesta dictaminada. Pero no lo es menos que, estando en juego la procura del interés público definido en la legislación aplicable en la materia y la disponibilidad del patrimonio de la CAC, resulta exigible una información mejor y mayor al respecto por funcionarios del servicio, tanto en cuanto venga avalada por técnicos apropiados como en cuanto relativa a la comprobación *in situ*, incluyendo caída de ramas o rotura de árboles, de los efectos del temporal que descargó en los días de referencia en el lugar del hecho lesivo.

- Por último, ha de observarse que no parece justificada, ni reconciliable con las determinaciones de la regulación en la materia, la remisión del escrito de fecha 19 de junio de 1996 que la Administración actuante dirige a la reclamante, pretendiéndose fundar en el artículo 71 Ley 30/1992 y exigiéndole en ese momento

la remisión por ella de facturas originales de la reparación del vehículo dañado, con la advertencia de que, de no hacerlo, se le considerará decaída en sus derechos.

Ante todo, resulta rechazable que, encima al parecer sin acuerdo previo alguno del órgano competente para tomarlo, después de celebrado el trámite de audiencia y mucho más tarde de haberse admitido a trámite la reclamación y evacuarse un Informe favorable, una Jefe de Negociado del servicio de carreteras decida producir un escrito del tenor del que se comenta. Más aún, que se aluda en él al artículo 71 Ley 30/1992, que evidentemente se refiere a la iniciación del procedimiento por solicitud-reclamación del interesado, la cual además está más que suficientemente ajustada en este caso a lo prevenido en los artículos 70 Ley 30/1992 y, más específicamente, 6 RPRP.

En realidad, tal parece que la funcionaria de referencia trata de garantizar la viabilidad de principios fundamentales en la materia de que se trata, cuales son la reparación del daño efectivamente producido y la reparación integral de los perjuicios que aquel generan al afectado. Pero lo hace erróneamente, no sólo desde una perspectiva formal, como ya se ha razonado, sino también material, pues, existiendo presupuesto de reparación aportado por la afectada e Informe del técnico del servicio, que precisamente resultan coincidentes en determinación y valoración de los daños, y siendo todo ello idéntico a lo reclamado, es claro que existe base más que suficiente para proceder en consecuencia sin necesidad alguna de interrumpir el procedimiento con un escrito de esta índole.

Es más, ni siquiera podría sostener la Administración que no procede en este supuesto la admisión de la reclamación por no bastar la presentación del antedicho presupuesto, siendo más que obvio que el coche no había sido reparado entonces. Tampoco tiene por qué serlo en el plazo de seis meses que tiene la Administración para resolver, no pudiendo ésta en todo caso y en estas condiciones deshacer la admisión que era procedente, ni tampoco retrasar el pago de la indemnización propuesta con semejante argumento, o todavía menos utilizarla para eludir su abono, que bien pudiera precisar el afectado para, justamente, reparar su coche.

En definitiva, con los datos que la Administración tenía en el momento de producirse el escrito resulta incuestionable que estaba acreditado más que

pertinentemente el valor del daño causado o, en otras palabras, el costo para la afectada de la reparación del mismo. Por tanto, es claro que resulta improcedente en forma, fundamento y fondo el escrito analizado, siendo perfectamente diferenciado y diferenciable el supuesto en que, por el tiempo que se tarda en hacerse la reclamación o por alguna otra causa, el coche accidentado ha sido reparado y el técnico del servicio no puede disponer de él con anterioridad a ello.

### III

Procede analizar finalmente la adecuación jurídica de los Fundamentos de Derecho nº 2 al 4 de la Propuesta de Resolución y, consecuentemente, su Resuelvo, siempre a la vista de la documentación disponible y de conformidad con lo prevenido en la normativa señalada en el Fundamento I de este Dictamen, tocantes todos ellos al fondo del asunto que nos ocupa. En este sentido, ha de señalarse que tales Fundamentos y Resuelvo son ajustados a Derecho.

Así, ha de admitirse que, sin perjuicio del matiz crítico expuesto en el Punto 3 del Fundamento precedente, el órgano instructor puede considerar demostrado tanto la existencia del hecho lesivo, caída de ramas de un árbol situado en zona de dominio público viario, en el borde concretamente de la carretera C-817, como el nexo causal entre el daño ciertamente producido y el funcionamiento del servicio.

Al respecto es claro que, siendo función de éste mantener las carreteras en condiciones de uso adecuado y seguro, de manera que se incluye en tal función de vigilancia o policía el cuidado de los árboles que las bordean en su zona de dominio afecto, corresponde responder a la Administración titular de la prestación de tal servicio por los daños a particulares que la caída de esos árboles o sus ramas les causaren.

Por demás, y procedentemente en este supuesto, la Administración actuante no ha alegado causa de exoneración de su responsabilidad patrimonial, puesto que no parece que haya quiebra del nexo causal por intervención determinante y decisiva de un tercero o por tener el afectado el deber de soportar el daño al ser éste causado por su conducta contraria a la legalidad aplicable, ni que exista incidencia de fuerza mayor, pues el hecho lesivo ocurre por una causa de previsibles consecuencias y, por ende, evitables, aquí con la debida poda o tala de las ramas de los árboles.

Finalmente, se indica que es correcta la indemnización contemplada en el Resuelvo, tanto en cuanto concierne a la valoración del daño causado, como respecto a su cuantía, aunque se advierte que la Resolución ha de recoger expresamente los criterios utilizados para su cálculo y, en todo caso, no tiene que coincidir exacta o inexorablemente con la cantidad que hubiere gastado el afectado en una reparación inicial del coche dañado, siendo posible que no pueda hacerla por no disponer precisamente de medios para abordarla total o parcialmente, o bien, que no se hubiese producido antes de resolverse la reclamación.

## CONCLUSIONES

1. Como se expone en el Fundamento II y con las consecuencias no invalidantes allí indicadas, en el procedimiento de realización de la actuación analizada se han producido diversos defectos de tramitación, teniendo particular relevancia el recogido en el último apartado del Punto 3 del citado Fundamento.

2. Según se razona en el Fundamento III, es conforme a Derecho la Propuesta de Resolución que se dictamina, incluida la cantidad fijada como indemnización en su Resuelvo, sin perjuicio de la matización no determinante sobre este particular que se explicita.