



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 8 7 / 1 9 9 9

La Laguna, a 30 de septiembre de 1999.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con *la Propuesta de Orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización, formulada por J.R.A.C. por daños sufridos en su vehículo (EXP. 67/1999 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El Dictamen que se recaba por la Presidencia del Gobierno tiene por objeto la Propuesta de Resolución (PR) de una de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración tramitada por el Excmo. Cabildo Insular de La Palma. Dicha propuesta concluye un procedimiento -iniciado el día 21 de noviembre de 1998- mediante reclamación en la que se interesa la indemnización de los daños sufridos por el vehículo, propiedad del reclamante, J.R.A.C., como consecuencia de los daños ocasionados al ser alcanzado por la pintura con la que se procedía a repintar la señalización en el tramo que se cita de la carretera C-832 de dicha Isla, el día 11 del mes y año en el que se reclama. Sostiene el reclamante que el daño aconteció al expandirse partículas del material empleado por causa del viento. A tal efecto, presenta facturas correspondientes a los gastos ocasionados por la reparación del daño, así como pericia efectuada al respecto por un técnico habilitado para ello.

De la naturaleza del procedimiento se deriva la legitimación del órgano solicitante y la competencia del Consejo, según resulta del art. 11.1 de su Ley de creación, para la emisión del Dictamen que se interesa.

* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

La preceptividad de la consulta resulta, en razón de la naturaleza del servicio en el que se ha ocasionado presuntamente el daño, de la delegación en materia de carreteras a los Cabildos desde la CA de Canarias ya que sigue el régimen jurídico de las competencias autonómicas.

2. La delegación de funciones habilitante de la actuación que se insta del mencionado Cabildo Insular se fundamenta en el Estatuto de Autonomía (arts. 22.3, 23.4 y 30.18) y, en su marco, en la Ley autonómica 14/1990 (arts. 10.1, 32 y 50 y siguientes, y disposición adicional segunda), la Ley autonómica 9/1991, de carreteras (art. 5.2) y el Decreto 162/1997, de delegación de funciones de la Administración de la CAC a los Cabildos en materia de carreteras.

Por lo que al instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración se refiere, es oportuno recordar su previsión constitucional (art. 106.2 CE), estando ordenada dicha responsabilidad en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), vigente al presentarse la reclamación y aplicable al caso de acuerdo con la disposición transitoria segunda de la Ley 4/1999 que la modifica, y en el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en esta materia (RPRP), aprobado por Decreto 429/1993. Ha de tenerse en cuenta, además, que, no obstante la competencia normativa autonómica (art. 32.6, EAC), no se ha dictado aún normativa autonómica de desarrollo de la base normativa estatal sobre el mencionado instituto y su exigibilidad (cfr. arts. 149.3, CE y 7.1 y 3 o 54 de la Ley reguladora de las bases de Régimen Local, LRBRL).

II

1. Por lo que se refiere a los trámites llevados a cabo, es evidente, ante todo, la procedencia de la admisión y subsiguiente tramitación del procedimiento que nos ocupa por cuanto la reclamación se presenta en tiempo hábil al hacerlo antes de transcurrir un año desde el momento de ocurrir el hecho supuestamente lesivo (art. 142.5 LPAC), siendo, por otra parte, el daño alegado efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado (arts. 139.2 LPAC y 6.1 RPRP).

El reclamante se halla legalmente legitimado para formular la correspondiente reclamación de indemnización por daños, al quedar suficientemente demostrado en el expediente que es titular del bien supuestamente dañado por el funcionamiento del referido servicio público (arts. 142.1 LPAC y 4.1 RPRP, en conexión con los

artículos 31.1 y 139 de aquélla). Pasivamente está igualmente legitimado el Cabildo de La Palma, titular por delegación de funciones en materia de carreteras ordenada por el Decreto 162/1997, efectiva al tiempo de presentarse la reclamación (ver disposición transitoria segunda del Decreto 162/1997 citado, interpretada favorablemente a esa circunstancia).

Se ha realizado asimismo de manera pertinente y adecuada el trámite de vista y audiencia al interesado.

2. No obstante, se han advertido en algunos de los trámites, que seguidamente se reseñan, deficiencias de posible incidencia en la resolución propuesta.

a) Aunque la admisión de la reclamación no exige acto expreso de la Administración, al menos como iniciación del procedimiento, dado que éste se inicia por el escrito del reclamante, ello no obsta a la aplicación, en su caso, de lo prevenido en el artículo 71 LPAC, que la Administración debe hacer de oficio, especialmente cuando la no subsanación de defectos efectivamente existentes en el escrito en que dicha reclamación se formula puede generar indefensión al interesado. Esto es precisamente lo que aquí ocurre, al no ajustarse dicho escrito a lo prevenido en el artículo 6.1, párrafo 2º RPRP, y no advertirlo así la Administración al interesado. Máxime cuando, como enseguida se indica, se incumple por el instructor el art. 80.2 LPAC, y cuando la información recabada de los Cuerpos policiales es equívoca por incongruente con el objeto de la información que habría de solicitarse.

b) De acuerdo con lo establecido en los artículos 78.1 LPAC y 7 RPRP, los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los que se deba pronunciar la Resolución se realizarán por el órgano instructor del procedimiento de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo III del Título VI de la citada Ley, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites normativamente establecidos. En este sentido, y a la vista de los artículos 80 y 81 LPAC y 9 RPRP, en relación con la apertura del período probatorio y la práctica de las pruebas, es claro que el órgano instructor está obligado a abrir período probatorio cuando, como aquí sucede, no tiene por ciertos los hechos alegados por el interesado. Pues, aunque la no apertura de dicho trámite debiera suponer, *a sensu contrario*, que la Administración considera verdaderos tales hechos y debe actuar en

consecuencia, al no hacerlo así incurre en incoherencia, con riesgo de generar indefensión al interesado, pues, aún siendo cierto que éste puede presentar en cualquier momento del procedimiento, hasta el trámite de audiencia, otros elementos de juicio a tener en cuenta, aceptándose o no, en la Propuesta de Resolución, no cabe duda que lo más propio es hacerlo cuando se le notifica, como es obligado, la apertura del período en cuestión (cfr. artículos 79.1, 80.3 y 58.1 y 2 LPAC).

c) Por otro lado, debe distinguirse este trámite del de Información, perfectamente diferenciado en la Ley, siendo preceptivo recabar el Informe del Servicio a cuyo funcionamiento se imputa el presunto daño indemnizable. Además, pudiendo de hecho servir como fundamento de la Resolución y, en particular, como elemento de prueba de presunciones, es, sin duda, correcto que se recaben, como se ha hecho, otros Informes que pudieran hacer al caso, cuales son el de la Guardia Civil y de la Policía Local (cfr. artículos 81, 82 y 83 LPAC o 9 y 10 RPRP). Lo que sucede es que en el presente supuesto se advierte que las peticiones de los señalados Informes, sin perjuicio de mencionar el daño por el que se reclama, se orientan ante todo a esclarecer incidencias de otro carácter, ciertamente no infrecuentes en la prestación del servicio de carreteras, pero que nada dicen, efectivamente, sobre el evento dañoso en cuestión.

d) Conviene diferenciar adecuadamente el Informe del servicio de mantenimiento y conservación de la vía y su dominio público y el del servicio técnico respecto del bien dañado y la cuantía del daño, que igualmente ha de recabarse en estos casos, en especial a la vista de la documentación presentada por el reclamante. En realidad, ante la presentación de la reclamación, la Administración debe tener a su disposición el bien dañado antes de ser reparado o, de lo contrario, las facturas originales de la reparación y pronunciarse, previo Informe, sobre los datos que sirven de fundamento a esas reparaciones, cuales son los periciales. Esa información adicional, correctamente realizada, puede evidentemente ser válida para el mejor esclarecimiento del hecho lesivo y su posible causa y, asimismo, para determinar la cuantía de la reparación del daño.

e) Finalmente, aunque se ha incumplido ya el plazo de resolución normativamente previsto (art. 13.3 RPRP), como quiera que no se conoce que el interesado hubiere procedido como le permite el artículo 13 RPRP y, en particular, que se hubiere recabado certificación de acto presunto, en tanto no se emita tal

certificación o no venza el plazo para evacuarla la Administración está obligada a resolver expresamente, como efectivamente se hace (cfr. artículos 43 y 44 LPAC).

IV

Por lo que respecta a los Fundamentos y al Resuelvo de la Propuesta es evidente que en este supuesto no existe incidencia de fuerza mayor, por lo demás no alegada correctamente por la Administración. A lo sumo, cabría hablar de caso fortuito, cuya consecuencia dañosa sí es indemnizable. El órgano instructor considera que no se ha demostrado la producción del hecho lesivo en el ámbito de funcionamiento del servicio público de carreteras. Concretamente, aunque no discute que el bien del interesado esté dañado, sostiene, en base al Informe del servicio afectado, que el hecho lesivo no es consecuencia de la actuación de mantenimiento vial, en forma de repintado en la carretera, apuntándose incluso que ni siquiera pudo suceder el daño alegado.

Desde luego, según se infiere tanto de los preceptos aplicables de la Ley autonómica 9/1991 (arts. 5, 22 ó 25) y concordantes de su Reglamento, como del Decreto 167/1997 (art. 2), forma parte del servicio público de carreteras el mantenimiento y conservación de las mismas y su zona de dominio público, de manera que han de estar libres de obstáculos o riesgos que impidan un uso suficientemente seguro para el fin que les es propio de modo que si, por uno u otro motivo, se producen lesiones en los bienes o en las persona de los usuarios, la Administración ha de responder indemnizando al afectado.

Ello es extensivo a cualquier supuesto de obstáculos en la vía, salvo la intervención inmediata, única y concluyente de un tercero para producirlos, con lo que, al romperse el nexo causal, no cabe exigir responsabilidad a la Administración, excepto que exista deber de custodia administrativa de ese tercero, y sin perjuicio, en otros supuestos, de la hipótesis de responsabilidad compartida en función de los respectivos deberes sobre la vía de usuarios y Administración titular y su adecuado cumplimiento.

En su Propuesta, el órgano instructor considera rechazable la reclamación en virtud de dos tipos de argumentos. El primero es que no ha quedado demostrado por el afectado que ocurriera el hecho lesivo o, lo que en definitiva viene a ser lo mismo, que, aun cuando exista daño en su automóvil, éste no se generó por el

funcionamiento del servicio público. El segundo, de percepción más difusa en su razonamiento, es que, aun existiendo daño y hecho lesivo en el ámbito del servicio público de carreteras, aquél ha de ser soportado por el afectado porque no respetó las obligaciones propias del caso que legalmente corresponden al conductor. Por lo anteriormente expuesto, resulta difícil compartir plenamente estos razonamientos, lo que hace cuestionable su conclusión de rechazo de la reclamación.

Los Informes en los que se apoya la pretendida inexistencia del hecho que motiva la reclamación nada prueban al respecto, por las razones que han quedado expuestas. El Informe del servicio de carreteras no es ciertamente objetable en lo que argumenta sobre la teórica dificultad de que el hecho lesivo sucediera como sostiene el interesado, desde un punto de vista técnico y en situación normal. Pero no se entiende cuál es el sentido o fin de mantener que el repintado y su operativo estaba señalizado en lo que aquí importa, pues no se alega que el afectado incumpliera las señales y que, al hacerlo, se produjera el hecho lesivo. Siendo asimismo de difícil comprensión que el daño se hubiese originado por circular el afectado sobre lo pintado, no solo porque no hay constatación o prueba de ello, sino porque se hace difícil aceptar que la pintura adherida a una rueda produzca un efecto dispersante suficiente como para cubrir todo el vehículo, como, al parecer, sucede en este caso.

Con estos argumentos y tal como se ha procedido no queda suficientemente fundada la decisión que se propone. En lugar de las afirmaciones genéricas que realiza su informe el Servicio correspondiente pudo contar con la aportación de los operarios que realizaban el repintado o su responsable en ese instante que, lógicamente, estaban en condiciones de aportar datos claves como el modo en que se estaban usando los medios técnicos de que se valían y otras circunstancias análogas, así como si había viento que pudiera influir sobre ello, si observaron o no en el coche supuestamente dañado los efectos de tal uso, su posible circulación sobre las rayas recién pintadas o, en definitiva, la vulneración por el conductor de las señales puestas en la vía. Por el contrario, no puede negarse que, como mínimo, el afectado ha logrado presentar prueba de que el daño existe y que éste tiene por causa pintura pulverizada de la que habitualmente se usa en el repintado de la señalización de la vías. Ello naturalmente, sin desconocer que, en su caso, pudo haber presentado algún medio probatorio más, como sería la declaración de testigos del hecho, que incluso pudieran haber sido los propios operarios.

En consecuencia, puede concluirse en que no cabe sostener, con estos presupuestos, la no exigibilidad de responsabilidad la Administración contra la que se reclama.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no se ajusta a Derecho, debiéndose corregir las deficiencias a las que se ha hecho mención, retrotrayéndose, a tal efecto, las actuaciones a la apertura del preceptivo período de prueba y, en su caso, práctica de las mismas.