



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 3 / 2 0 0 0

La Laguna, a 18 de mayo de 2000.

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.M.R.N., por los daños causados a su vehículo, cuando circulaba por la carretera 711. Con dirección a San Sebastián de La Gomera (EXP. 78/2000 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

Es objeto del presente Dictamen la Propuesta de Resolución (PR) de un procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Cabildo Insular de la Gomera por el funcionamiento del servicio público de carreteras, servicio que fue delegado a dicha Administración insular por medio del Decreto 162/1997, de 11 de julio, modificado por Decreto 333/1997, de 19 de diciembre, sobre delegación de funciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de carreteras, en virtud de la habilitación del art. 5.2 de la Ley autonómica 9/1991, de 8 de marzo, de Carreteras de Canarias, en relación con los artículos 10, 51, 52 y disposición adicional 2ª.1 de la Ley 14/1999, de 25 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, en relación el art. 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado y el art. 10.6 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias, según lo previsto en el art. 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP).

* PONENTE: Sr. Cabrera Ramírez.

II

1. En el procedimiento instruido, aunque no sea el adecuado que ha debido tramitarse como luego se dirá, pero sí el que ha instado el reclamante, se han cumplido sustancialmente los requisitos exigidos o han quedado subsanados. Así, el reclamante tiene legitimación activa para reclamar, ya que es titular del vehículo supuestamente dañado por el funcionamiento del servicio público de carreteras (arts. 142.1, Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común -LPAC- y 4.1 RPRP, en conexión con los artículos 31.1 y 139 de la primera); mientras que la pasiva corresponde al Cabildo Insular de La Gomera, en virtud de la delegación operada en materia de carreteras.

El escrito de reclamación no cumple todos los requisitos del art. 6.1 RPRP, que exige la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante, por lo que debió haberse requerido al reclamante para que subsanara tal defecto en el plazo de diez días, a tenor del art. 71.1 LRJAP-PAC. No obstante, en el procedimiento se subsana esta deficiencia abriendo un período ordinario de prueba de treinta días durante el cual han podido practicarse las que hubieran sido declaradas procedentes, pero el reclamante debidamente notificado no hizo uso de ese derecho y oportunidad; si bien no se notificó esa oportunidad al otro interesado a los fines previstos en el art. 1.3 RPRP.

La reclamación se interpuso en tiempo hábil al respecto (art. 142.5 LPAC) al presentarse antes de transcurrir el año desde el momento de ocurrir el hecho lesivo. Por otra parte, el daño alegado dimanante de éste es efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado (arts. 139.2 LPAC y 6.1 RPRP).

Se cumplió el trámite de audiencia, que no fue cumplimentado por los interesados, si bien cabría llamar la atención de que en la lista de documentos disponibles faltan algunos, tales como el atestado de la Guardia Civil.

Por el contrario, se incumplió el plazo de resolución del procedimiento que para el seguido era de seis meses (arts. 42.2 LPAC y 13.3 RPRP), de una forma injustificada, pudiendo haberse utilizado las facultades previstas en los artículos 42.2 y 49 LPAC; no obstante, como no consta que el reclamante haya actuado según le permite el art. 13.3 RPRP y, en particular, que hubiera pedido la certificación de acto presunto, mientras no se haya emitido ésta o no venza el plazo para evacuarla, la

Administración está obligada a resolver expresamente (arts. 43.1 y 44.2 LPAC), como se acepta en la Propuesta de Resolución examinada (consideración jurídica 6).

2. El informe del Servicio Jurídico, por relevante que sea en el seno de la Administración, es de carácter técnico y debe versar sobre una Propuesta de Resolución inicial del órgano de instrucción, pero no debe tener el mismo alcance que el Dictamen del Consejo Consultivo, pues éste es de carácter externo a la Administración, constituye la última y definitiva opinión técnico-jurídica que ha de figurar en el procedimiento, que ha de versar sobre la Propuesta definitiva adoptada por el órgano instructor y tiene como destinatario al órgano decisor del procedimiento, en garantía de todos los intervinientes y del interés general. En suma, el Dictamen de este Organismo debe recaer sobre la Propuesta de Resolución definitivamente adoptada por el órgano instructor del procedimiento, el cual ha debido elaborar aquélla teniendo en cuenta el informe del Servicio Jurídico. En este sentido la resolución TERCERA de la Propuesta sometida a este Consejo no es ajustada a Derecho.

3. La Propuesta de Resolución, en su aspecto formal, debe ajustarse a lo establecido en los artículos 89.3 LPAC y 13.2 RPRP que se remite a aquél. Por tanto, la Propuesta de Resolución que se dictamina no está acorde con aquel precepto, pues ha debido expresar los recursos que contra ella procedan, órgano administrativo o judicial ante el que interponerla y plazo para hacerlo, debiéndose recordar que, siendo aplicable al caso el sistema de recursos aprobado por la Ley 4/1999, modificadora de la LPAC, resulta que, aún cuando la Resolución que se propone cierra la vía administrativa y es recurrible eventualmente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, cabe potestativamente y ante el órgano que la dicta interponer el recurso de reposición contra ella (arts. 107.1 y 116.1 y 2 LPAC, en la redacción de la Ley 4/1999).

III

En el procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado resultan acreditados los siguientes datos relevantes:

A) El día 29 de diciembre de 1998, a las 12 horas, cuando circulaba el reclamante con el vehículo de su titularidad por la carretera TF-711 con dirección a San Sebastián de La Gomera, km. 19, en la curva que se encuentra a 100 metros de la

presa de Hermigua, colisionó con una guagua, ya que, para evitar y esquivar un bache de 20 centímetros de largo y 10 centímetros de ancho por 10 centímetros de profundidad, tuvo que invadir el carril contrario, conforme resulta del informe emitido por la 1.60 1ª Comandancia, puesto de Hermigua, de la Dirección General de la Guardia Civil, cuyo informe, si bien no consta en el expediente, se recoge en los Antecedentes de Hecho de la Propuesta de Resolución.

B) La mencionada carretera TF-711, en la que se produce el accidente, es de titularidad de la Comunidad Autónoma, si bien las competencias de explotación, mantenimiento y conservación han sido delegadas al Cabildo Insular de La Gomera, según el informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas. En dicha carretera se están ejecutando obras con base en el Proyecto "Acondicionamiento de la carretera TF-711 de San Sebastián de La Gomera a Vallehermoso, 3ª Fase, desde el p.k. 12 + 400 al 20 + 000 T.M. de Hermigua", que fueron contratadas a la Unión Temporal de Empresas: C.D., S.L. y U.H.A. (U.T.E., D.), cuyas obras se paralizaron por razón de las fiestas de Navidad y Año Nuevo desde el 24 de diciembre al 4 de enero, quedando los tramos en obras debidamente señalizados con piedras encaladas y cinta plástica de protección, según el informe del Ingeniero Director de las obras de la Dirección General de Obras Públicas de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, en cuyo informe se hace constar que el bache existía con anterioridad al comienzo de las obras.

IV

Como resulta acreditado en el procedimiento tramitado, la ejecución de las obras de acondicionamiento de la carretera en cuestión, en el tramo donde ocurre la colisión de vehículos, está adjudicado por la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas a favor de la U.T.E., D. Por consiguiente, a tenor de lo que dispone el art. 1.3 RPRP, los procedimientos previstos en los Capítulos II y III de este Reglamento para determinar la responsabilidad de las Administraciones Públicas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos, no son los que han debido seguirse, por cuanto que no consta que aquéllos daños y perjuicios hayan sido consecuencia de una orden directa e inmediata de la Administración autonómica insular, ni tampoco de los vicios del proyecto elaborado por aquélla. Es más, el art. 98 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), modificada por Ley 53/1999, de 28 de diciembre -aunque dicho artículo se mantiene íntegramente en ésta-, en su párrafo 1 establece que será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como

consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato, si bien en el párrafo 2 del mismo artículo determina que, cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta la responsable dentro de los límites señalados en las leyes y también será la Administración responsable como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.

Por consiguiente, no dándose esas dos últimas circunstancias, como se recoge en la Propuesta de Resolución en su consideración jurídica quinta, no puede atribuirse la responsabilidad a la Administración y la obligación de indemnizar corresponderá, en su caso, al contratista. Luego, el procedimiento que ha debido seguirse no será el de responsabilidad patrimonial de la Administración insular, regulado en el RPRP, como se ha hecho por ésta, sino el procedimiento ordinario o común regulado en la LPAC; por ello, se debió considerar el escrito de reclamación presentado como equivalente al requerimiento a que se refiere el párrafo 3 del art. 98 LCAP, puesto que el Cabildo Insular de La Gomera, en cuanto delegado por la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, se subroga en el carácter de órgano de contratación, ha debido oír al contratista y pronunciarse sobre a cuál de las partes corresponde la responsabilidad de los daños, que, conforme a lo razonado, en principio será el contratista, como así también lo ha estimado la Propuesta de Resolución. Por eso, no siendo de aplicación a este caso el art. 12 RPRP, no se ha debido recabar Dictamen de este Organismo sobre la Propuesta de Resolución que se dictamina. Lo que no empece a que en este procedimiento deba darse audiencia al afectado y al contratista, o bien que la Resolución pueda ser recurrida por estos interesados, o por uno de ellos, ante la jurisdicción competente; como también el primero pueda, de mantenerse la Propuesta, ejercer la acción civil sobre el segundo.

Sin embargo, éste no ha sido el procedimiento seguido, lo que ha llevado a la Propuesta de Resolución, en su resuelto PRIMERA, a inadmitir en su totalidad la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, lo cual no es correcto, porque las causas de inadmisibilidad no estimadas al comienzo de un procedimiento se convierten en causas de desestimación en la resolución que ponga término al mismo.

Tampoco resulta ajustada a Derecho la resolución SEGUNDA de la Propuesta, sin dar la pertinente audiencia al contratista a los efectos establecidos en el apartado final del párrafo 3 del citado art. 99 LCAP, para que el órgano de contratación, en este supuesto el Cabildo Insular de La Gomera por delegación de la Consejería pudiera pronunciarse, oído el contratista, sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. Por otra parte, como advirtió el Letrado habilitado por el Servicio Jurídico del Gobierno, no compete al Cabildo Insular de La Gomera resolver sobre la interrupción del plazo de prescripción.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no es ajustada a Derecho ya que no se instruyó el procedimiento adecuado, así como tampoco los resueltos PRIMERO y SEGUNDO, conforme se razona en el Fundamento IV, si bien es correcta su consideración jurídica 5, sin perjuicio, además, de las deficiencias formales que se señalan en el Fundamento II.