



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 113/2000

La Laguna, a 19 de septiembre 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 H.F.H.P., por los daños ocasionados en su vehículo (EXP. 120/2000 ID)**.

FUNDAMENTOS

I

El presente Dictamen recae sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Cabildo Insular de La Palma por el funcionamiento del servicio público de carreteras, en relación con la conservación de la LP-1 de titularidad autonómica, cuya prestación fue delegada en dicha Administración Insular por medio del Decreto 162/1997, de 11 de julio, modificado por el Decreto 333/1997, de 19 de diciembre, en virtud de la habilitación del art. 5.2 de la Ley 9/1991, de 8 de marzo, de Carreteras de Canarias, en relación con los arts. 10, 51, 52 y disposición adicional IIª.1 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

Como se fundamentó en los Dictámenes 7, 8 y 9/1999, puesto que se trata de una competencia delegada, el régimen jurídico de su ejercicio sigue siendo el mismo (arts. 5 y 10 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico; art. 27.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en relación con los arts. 37 y 41.1 de la misma; arts. 51.3, 54 y 55 LRJAPcan); por consiguiente, en los procedimientos de exigencia de responsabilidad patrimonial por la actuación administrativa delegada por la Comunidad Autónoma a las Administraciones Insulares el Dictamen del Consejo Consultivo es preceptivo

* **PONENTE:** Sr. Yanes Herreros.

conforme al art. 10.6 de su Ley reguladora, en relación con el art. 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

II

El procedimiento se inicia el 23 de abril de 1999 por el escrito que H.F.H.P. presenta ante el Cabildo Insular de La Palma solicitando el resarcimiento de los daños sufridos en el vehículo de su propiedad como consecuencia de la colisión con piedras que se encontraban en la calzada de la carretera LP 1, de Fuencaliente hacia S/C de La Palma. Dada la citada fecha de iniciación del procedimiento, resultan de aplicación los arts. 139 y ss de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) en la redacción operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de aquélla.

El hecho lesivo cuyos daños generan la presentación de la reclamación se produjo el día 29 de marzo del mismo año, por lo que no ha prescrito el derecho a la reclamación del interesado (art. 142.5, LRJAP-PAC).

En el expediente se cumple el requisito de legitimación activa del reclamante, que ha sufrido un menoscabo patrimonial en un bien de su titularidad. En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde al Cabildo de La Palma en cuanto órgano gestor de las competencias autonómicas en materia de carreteras, en virtud de la delegación efectuada mediante Decreto territorial 162/1997, de 11 de julio, que determinó que la efectividad de tales delegaciones se produjera el 1 de enero de 1998.

En la tramitación del expediente no se ha respetado el plazo que para su resolución impone el art. 13 RPRP; lo que no elimina el deber de la Administración de resolver expresamente, aunque teniendo en cuenta la actual regulación del instituto del silencio administrativo (cfr. artículos 42 y 43.4, LRJAP-PAC).

III

1. Se alega como hecho que ha dado origen a la iniciación del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial un accidente de circulación que causó diversos desperfectos en el vehículo del reclamante. Conforme manifiesta éste en su solicitud, el accidente ocurrió alrededor de las 0,30 horas del 29 de marzo al chocar con piedras que se encontraban en la calzada, no pudiendo evitarlas. Incorpora a la

misma las declaraciones de tres testigos llamados a comparecer posteriormente por la Administración.

En el expediente ha quedado acreditada la producción del hecho lesivo, aunque no la causa del mismo.

Dos de los testigos presentados señalan la presencia de piedras en el lado derecho de la calzada, cuando circulaban en sentido contrario, y el día anterior al accidente; afirma uno de ellos tener conocimiento por terceras personas de la producción del accidente; el otro que, al volver por la misma carretera, vio el vehículo volcado con las ruedas hacia arriba. El tercer testigo manifiesta que trabaja en las inmediaciones y que oyó un ruido, por lo que se dirigió a la carretera e igualmente observó el vehículo siniestrado y la existencia de piedras en la calzada.

Por su parte, el servicio de conservación de carreteras informa que a primera hora del día 29 se retiraron piedras de la calzada provenientes de un muro situado en el margen derecho y construido con piedras de unos 30-40 cm de diámetro. Según este informe, el deterioro del muro se debió a la colisión de un vehículo ya que, teniendo en cuenta su altura (unos 60 cm) y las características de su construcción, parece improbable que los daños tuviesen un origen natural. Señala además que no se encontraron en la zona vestigios que indicaran la existencia del referido accidente en la forma en que se describe por el interesado, al no apreciarse arañazos en la calzada y restos de piedras incrustadas en el asfalto, como suele suceder en casos de colisión con piedras existentes en la calzada.

2. La Propuesta de Resolución desestima la solicitud de reclamación por entenderse que no se ha probado la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del Servicio Insular de Carreteras. Así, estima que, de la documentación existente, de las declaraciones de los testigos y del Informe del Servicio de Policía de Carreteras, se deduce que el accidente no se debió a una colisión con elementos desprendidos de los taludes o de los márgenes de la carretera, sino contra el muro situado al borde de ésta.

Además, se afirma en la Propuesta que, desde el punto de vista procedimental, "se han observado todos los trámites legales y reglamentarios establecidos". Extremo éste que no compartimos, como se expondrá razonadamente más adelante, y

constituye una circunstancia determinante en el sentido del Dictamen requerido sobre la citada Propuesta.

IV

El pronunciamiento de este Consejo sobre la adecuación a Derecho sobre la Propuesta a dictaminar precisa de unas consideraciones previas sobre las circunstancias y versiones de los hechos tal como consta en la documentación integrante del expediente.

- Resulta acreditada la existencia de piedras en la calzada donde ocurrió el accidente; tal circunstancia es afirmada por los dos testigos llamados a comparecer por el instructor y viene a ser reconocida por la Policía de Carreteras. Los primeros aseguran que se encontraban en la calzada el día 28, cuando el hecho lesivo ocurrió la madrugada del día 29. La segunda, que son resultado del desprendimiento del muro situado a la derecha de la calzada, causado por la colisión del automóvil del reclamante contra él, o, como alternativa, de otro automóvil ocurrida con anterioridad.

- La realidad del accidente es afirmada por dos testigos, señalando la existencia en el lugar del coche volcado sobre la calzada y de piedras en ésta. No hay constancia del mismo en los informes de la Guardia Civil, de lo que se infiere que no se hizo denuncia alguna ni por el conductor del vehículo, ni por los testigos.

- La divergencia entre la versión de los testigos y la de la Policía de Carreteras es insalvable. La causa del accidente se debería, aceptando la de los testigos, a un choque con las piedras que se encontraban en la calzada desde el día anterior. Según la segunda, a un hipotético choque contra el muro del lado derecho de la calzada, que produjo el desprendimiento de las piedras recogidas "a primera mañana del día 29", confirmado por la falta de los vestigios habituales en el firme de la carretera en accidentes como el denunciado por el reclamante y por la localización de los daños en el vehículo afectado, que en las fotos obrantes en el expediente aparecen principalmente a su lado derecho y a la altura del faro correspondiente.

- La versión de los hechos sostenida por la Policía de Carreteras podría avalarse a la vista de los daños sufridos por el vehículo que en las fotos que obran en el expediente afectan principalmente a su lado derecho y a la altura del faro correspondiente, y confirmada por la afirmación de la inexistencia de vestigios en la

calzada. Se trata, en todo caso, de una conjetura que no resulta plenamente avalada por las actuaciones practicadas en la fase de instrucción.

V

De acuerdo a lo expresado en el anterior Fundamento, resulta patente que no han quedado en la tramitación del procedimiento suficientemente esclarecidas las circunstancias del accidente sufrido por el reclamante. En esas condiciones la Administración, entendemos, que no está en condiciones de hacer un pronunciamiento objetivo sobre la pretensión resarcitoria, ni consecuentemente dictaminar este Consejo la Propuesta de Resolución al efecto remitida.

Ello es debido a que la instrucción no ha sido debidamente practicada por la Administración. Y es así porque contra lo afirmado en la Propuesta analizada, no se han respetado los trámites del procedimiento legal y reglamentariamente previstos o no se han seguido precedentemente.

En este sentido, procede advertir ante todo que los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la Resolución, y antes lógicamente la Propuesta de ésta a someter a Dictamen (cfr. artículos 12 y 13, RPRP), se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer las actuaciones que requieran su intervención o sean trámites jurídicamente dispuestos (cfr. artículos 78.1, LRJAP-PAC y 7, RPRP).

Por otra parte, aunque los interesados pueden aducir alegaciones u aportar documentos y otros elementos de juicio en todo momento del procedimiento hasta el trámite de audiencia, al que tiene derecho y en el que asimismo puede hacer algo parecido, debiendo ser tenido en cuenta por el instructor al redactar su Propuesta (cfr. artículos 79.1 y 84, LRJAP-PAC), ha de tenerse siempre presente que el instructor ha de abrir trámite probatorio cuando no tenga por ciertos los hechos alegados por el interesado, habiéndose de suponer en sentido contrario que, si no lo hace, los considera efectivamente ciertos. Y, lógicamente, en ese período ha de ordenar la práctica de aquellos que él mismo o los interesados propongan y que considere pertinentes, pudiendo rechazar las propuestas por los interesados sólo cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias y, además, por Resolución motivada, que desde luego es recurrible, decidiendo el superior

jerárquico del instructor (cfr. artículos 80.2 y 3, 107.1 y 114.1 y 2, LRJAP-PAC y 9 y 11, RPRP).

Es más, ante todo la Administración ha de cuidar de que el escrito de reclamación de indemnización, por el que se inicia el procedimiento a solicitud del interesado (cfr. artículo 68, LRJAP-PAC), se ajuste en su presentación a lo dispuesto en los artículos 70, LRJAP-PAC y 6, RPRP. Lo que, concretamente, supone que debe contener, entre otras cosas, de las alegaciones, documentos e informaciones que se estimen oportunas entonces y de la proposición de la práctica de la prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante, al menos indiciariamente y sin perjuicio de que pueda luego complementarlos o de su derecho de aportación de otros elementos de juicio que legalmente se le conceden. Obviamente, esta determinación reglamentaria no obsta la obligación de abrir período probatorio, ni los antedichos derechos del interesado pero, en todo caso, su incumplimiento por la Administración impide a ésta utilizar esta circunstancia en perjuicio del afectado.

En fin, debe recordarse que la Administración ha de comunicar a los interesados, con suficiente antelación, el inicio de la práctica de las pruebas admitidas, notificándosele en la forma legalmente fijada (cfr. artículo 81.1 y 2, LRJAP-PAC), y, en cualquier caso, que el órgano instructor adoptara las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento (cfr. artículo 85.3, LRJAP-PAC).

Por último, no puede dejar de recordarse que el órgano instructor, coherentemente con lo dispuesto en las normas generales sobre instrucción procedimental, ha de solicitar los informes que fuesen preceptivos por disposición legal y los necesarios para resolver, en las condiciones asimismo legal y reglamentariamente previstas (cfr. artículos 82 y 83, LRJAP-PAC y 10, RPRP). Informes que, en ese caso, han de ser los del servicio interesado, incluyendo el de policía o infraestructura de carreteras y el técnico del vehículo siniestrado por obvias razones, y sin duda los que pudieran aportar las Fuerzas policiales competentes, particularmente la Guardia Civil de Tráfico, actuación informativa ésta que no puede ni debe confundirse o solaparse con la probatoria, sin perjuicio de que el interesado señale como prueba documental los atestados del hecho que hubieran podido producirse.

CONCLUSIÓN

Conforme a lo razonado en los Fundamentos IV y V, la Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, procediendo retrotraer las actuaciones para la cumplimentación de los trámites omitidos y asimismo, concretar la labor instructora que aporte los elementos de juicio suficientes para la emisión de un pronunciamiento objetivo de la Administración.