



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 1 / 2 0 0 1

La Laguna, a 14 de marzo de 2001.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de La Palma en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por M.C.L.M., como consecuencia de los daños ocasionados en su vehículo (EXP. 22/2001 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen versa sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución de referencia, a adoptar por el Cabildo de La Palma que actúa en este supuesto de funcionamiento del servicio público de carreteras en virtud de delegación de funciones por parte de la Comunidad Autónoma (CAC), habilitando a dicho Cabildo para el ejercicio de las correspondientes competencias administrativas, según previsión legal y mediante Decreto del Gobierno autónomo con fundamento en el Estatuto de Autonomía (cfr. artículos 22.3, 23.4 y 30.18, EAC; 10.1, 32 y 50 y siguientes de la Ley autonómica 14/90, así como la disposición adicional segunda de ésta; artículo 5.2 de la Ley autonómica 9/91, de carreteras, LCC; y el Decreto 162/97, de delegación de funciones de la Administración de la CAC a los Cabildos en materia de carreteras).

La solicitud del Dictamen es preceptiva, procediendo que la remita el Presidente del mencionado Cabildo, de conformidad con lo establecido en los artículos 11.1 y 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo, éste en conexión con lo dispuesto en el artículo 22.13 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado.

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

La Propuesta en cuestión (PR), considerando que se dan las circunstancias legal y reglamentariamente previstas para exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración, estima la reclamación de indemnización formulada por C.L.M., como propietaria del bien dañado el automóvil que se alega resultó con desperfectos a consecuencia de su colisión con el lateral de la vía, al deslizarse tras pasar por grava proveniente de una obra en aquélla, que también estaba deteriorada, a la salida de una curva. El hecho lesivo ocurrió cuando la interesada circulaba por la carretera C-830, en dirección Santa Cruz de La Palma y en el p.k. 6.7 sito en Breña Baja, el día 17 de abril de 1997 a las 7.40 horas.

2. En el análisis de adecuación de la actuación administrativa de referencia se ha de tener en cuenta, aparte de la ordenación sobre el servicio público actuado y la delegación de funciones plasmada en las disposiciones autonómicas citadas la regulación estatal sobre responsabilidad patrimonial, porque, pese a tener la CAC competencia normativa en la materia (cfr. artículo 32.6, EAC), no se ha dictado aún norma autonómica de desarrollo de la base normativa estatal sobre el mencionado instituto y su exigibilidad (cfr. artículos 149.3, CE y 7.1 y 3 o 54 de la Ley reguladora de las bases de Régimen Local, LRBRL).

3. Como el procedimiento de responsabilidad que culmina la PR que nos ocupa se inició, según se desprende del expediente que lo formaliza remitido a este Organismo junto a la solicitud de Dictamen, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/99, que modifica la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), la regulación aplicable al mismo ha de ser la ordenación contenida en ésta, sin perjuicio de que lo sea el sistema de recursos previsto en la nueva normativa (cfr. disposiciones transitoria segunda y final única, punto 2, Ley 4/99). Y, asimismo, lo es el RPRP, al que no afecta la modificación legal antedicha.

II

La legitimación activa corresponde a C.L.M., estando suficientemente acreditado que es el titular del bien eventualmente dañado por el funcionamiento del servicio público de carreteras (cfr. artículos 142.1, LRJAP-PAC y 4.1, RPRP, en conexión con los artículos 31.1 y 139 de la primera), y la legitimación pasiva al Cabildo de La Palma, por delegación de funciones en materia de carreteras ordenada por el Decreto 162/97.

Asimismo, se cumplen los requisitos a considerar en su caso respecto a la presentación y admisión de la reclamación legalmente previstos, tanto de orden temporal como sobre el daño indemnizable (cfr. artículos 142.5 y 139.2, LRJAP-PAC), pues aquella se formula dentro del año tras producirse el hecho lesivo y el daño alegado es efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado.

Se efectúan las siguientes observaciones respecto al cumplimiento de los trámites del procedimiento:

1ª). Los artículos 142.1, LRJPAC Y 4.1, RPRP establecen que los procedimientos de responsabilidad se pueden iniciar de oficio, o bien, por reclamación de los interesados. Y, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 71, LRPPAC en relación con lo contemplado en el artículo 6.1, RPRP, la Administración actuante puede solicitar del reclamante la subsanación de su escrito de reclamación, pero no parece que tal solicitud se deba producir al final del procedimiento, especialmente cuando la documentación solicitada obra en el expediente.

Desde luego, es exigible que la reclamación se ajuste al indicado precepto reglamentario, pero, si no lo exigiere en su momento la Administración, luego no puede deducir de esta circunstancia perjuicio para el interesado. En particular y respecto al recibimiento a prueba del procedimiento, ha de indicarse que aquél puede presentar a lo largo de la tramitación y hasta el trámite de vista y audiencia, las alegaciones, documentos o elementos de juicio que estime oportunos, a los fines legalmente fijados al efecto (cfr. artículo 79.1, LRJPAC), y que, debiéndose abrir el período probatorio de no tenerse por ciertas las alegaciones del interesado, es ese el momento en que, además de poderse complementar los medios probatorios advertidos en el escrito de reclamación, han de presentarse aquéllos en orden a ser admitidos por el órgano instructor (cfr. artículo 80.2 y 3, LRJAP-PAC).

2ª). De acuerdo con lo establecido en los artículos 78.1, LRJAP-PAC 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. Y, justamente, forman parte de la instrucción del procedimiento las tramites de alegaciones, prueba, con su práctica, informes, audiencia y, en su caso, información pública.

En este sentido, ha de señalarse que el órgano instructor no procede formalmente de modo correcto en el trámite probatorio. Así, ha de recordarse que su apertura es obligatoria (cfr. artículo 80.2, LRJAP-PAC) cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados, practicándose en este periodo las pruebas que juzgue pertinentes. En esta ocasión, se abre un período probatorio que se comunica correctamente a la interesada, pero se le comunica que el órgano instructor propone prueba documental consistente en varios Informes policiales, proponiendo aquélla como tal un Informe de la Policía Local de Breña Baja cuya emisión instó antes de presentar la reclamación.

Pues bien, aunque el trámite probatorio se ha iniciado adecuadamente y, asimismo, ha sido correcta su producción en relación con la interesada, procede advertir que los Informes se han de recabar por el órgano instructor en el trámite informativo legalmente previsto a ese fin.

3ª). Ha de distinguirse el trámite probatorio del de información, perfectamente diferenciado en la Ley del anterior, siendo preceptivo recabar el Informe del Servicio cuyo funcionamiento ocasionó la presunta lesión indemnizable. Y, pudiendo servir para comprobar los hechos y como fundamento de la Resolución, es clara la pertinencia de que se recaben otros Informes que hagan al caso, como el de la Guardia Civil o el de la Policía Local, cumpliendo el instructor sus deberes legales anteriormente mencionados.

En otras palabras, es fundamental para la instrucción que se recabe información sobre las circunstancias de la vía y su mantenimiento, cuidado y señalización, junto con las de las zonas anexas a la misma, cunetas o taludes, al objeto de conocer las características del hecho lesivo y su conexión con la prestación del servicio. Y también sobre el bien dañado, los daños sufridos y el costo de su reparación, con el fin de determinar la cuantía de la indemnización que, en su caso, proceda otorgar en virtud del principio de reparación integral del gasto sufrido en concepto de daños y perjuicios.

En este supuesto los Informes preceptivos son adecuados, siendo suficientes los inicialmente disponibles. Por ello, resulta excesivo que se reiterara su emisión, bastando con los emitidos al comienzo del procedimiento, de manera

que, no siendo necesaria tal reiteración para la instrucción, lo único que produce es un retraso indebido en la tramitación. Lo que sucede asimismo con el Informe de la Policía Local, existente y aportado por la reclamante desde al iniciarse el procedimiento.

4ª). Se ha incumplido el plazo de resolución del procedimiento que ha de seguirse, que es de seis meses, (cfr. artículos 42.2 y 3, LRJPAC y 13.3, RPRP), no habiendo ejercitado adecuadamente la Administración actuante las facultades previstas en el artículo 42.6, LRJPAC lo que repercute en la cuantificación de la indemnización que procediera (cfr. artículo 141.3, LRJPAC).

Al respecto cabe advertir que, aunque mayormente esta demora se ha debido al trasiego del expediente entre la Administración autonómica y el Cabildo de La Palma, también ha contribuido al mismo la incorrecta instrucción efectuada en éste según se expone en los Puntos precedentes. En esta línea, resulta por innecesario que se le exigiera a la interesada que volviera a facilitar la documentación referente al valor de los daños ocasionados, pues aquella entregó tal documentación, consistente en facturas de reparación de dichos daños cuyo importe se estimó encima correcto por el técnico del Servicio, al reclamar, disponiendo por tanto de ella desde el principio la Administración actuante.

No obstante, sin perjuicio de los efectos o consecuencias que estos incumplimientos y retrasos comportaren, no se conoce que el interesado actuase según le permite el citado artículo 13, RPRP. Por eso, la Administración está obligada aún a resolver expresamente (cfr. artículo 42.1 y 43.4, LRJPAC), no obviándose esta obligación siquiera con la presentación por el afectado de recurso contencioso-administrativo contra el acto correspondiente, que habría de entenderse desestimatorio (cfr. artículos 142.7, LRJPAC y 13.3, RPRP).

5ª). Se ha realizado el trámite de vista y audiencia al interesado en una forma que, no generando problemas de indefensión al interesado, no es procedimentalmente correcta al efectuarse después de redactada la Propuesta de Resolución. Así, es claro legalmente que tal trámite ha de realizarse antes de redactarse dicha Propuesta (cfr. artículo 84, LRJPAC y 11.1, RPRP), pero es que ello cobra su sentido pleno cuando se advierte que el trámite en cuestión forma parte de la instrucción y, por tanto, se previene como un elemento más para la finalidad legal de aquella (cfr. artículos 78 y 85, LRJPAC).

III

1. En relación con la cuestión de fondo a decidir, procede indicar que corresponde al reclamante demostrar, siempre sin perjuicio de los Informes que han de evacuarse al respecto, tanto la existencia del hecho lesivo y del daño producido, como que éste se produce en el ámbito del funcionamiento del servicio y que existe conexión entre daño y funcionamiento. Pero, al tiempo, no puede olvidarse que se está en presencia de una responsabilidad calificada de objetiva en cuanto que, por mandato legal y reglamentario, se ha de responder por daños causados por el funcionamiento normal o anormal del servicio; es decir, por acción u omisión y exista o no culpa del prestador, sin confundir tampoco entre los funcionarios del servicio y este mismo.

Por eso, el órgano instructor ha de motivar su Propuesta de Resolución, razonando jurídicamente y a partir de los datos aportados por el reclamante y la Administración actuante su decisión, sin bastar, si es desestimatoria, la mera afirmación de que el afectado tiene el deber de soportar el daño sufrido o de que quiebra el nexo entre aquél y el funcionamiento del servicio por la actuación del propio interesado o de un tercero, sin perjuicio de supuestos de responsabilidad compartida por existir concausas en la producción del hecho lesivo.

Por supuesto, según se infiere tanto de los preceptos aplicables de la Ley autonómica 9/91 y concordantes de su Reglamento (cfr. artículo 5, 22 ó 25 de la primera), como del Decreto 167/97 (cfr. artículo 2), forma parte del servicio público de carreteras el mantenimiento y conservación de las mismas y de sus diversos elementos funcionales o de la zona de dominio público aledaña, de manera que han de estar libres de obstáculos o riesgos que impidan su uso suficientemente seguro para el fin que les es propio.

En estas condiciones, no se responde por incidencia demostrada de fuerza mayor o cuando se comprueba la intervención inmediata y concluyente de un tercero para producir el hecho lesivo, quebrándose el nexo causal, salvo que exista deber de custodia administrativa de o sobre ese tercero. Y tampoco, cuando se demuestra que el interesado debe asumir la lesión producida en el funcionamiento del servicio o incumple sus normas reguladoras. Lo que incluye el principio de conducción dirigida, con sus reglas conformadoras, aun cuando éstas deban aplicarse adecuadamente. Así, es exigible precaución o disminución de velocidad en función de la existencia de señales, de la presencia de las circunstancias contempladas en tales reglas o de la

visibilidad del obstáculo en la carretera, dependiendo aquélla de su tamaño, tipo y color o de la previsibilidad del mismo y las características de la vía o del lugar del suceso.

Todo ello, sin obstar a que, en función de los respectivos deberes de Administración y usuarios, el hecho lesivo se produzca por concausas imputables a éstos y a aquélla, de modo que la responsabilidad por los daños se ha de distribuir entre la Administración y el propio afectado, limitándose la administrativa y, por ende, el importe de la indemnización debida.

En fin, en caso de que eventualmente proceda abonar indemnización se recuerda que la lesión indemnizable es ciertamente la generada por el hecho lesivo y sólo por éste, pero en su integridad, siendo aplicable al caso el principio de reparación integral de los daños y perjuicios. Esto es, deben resarcirse al afectado todos los gastos, incluidos transporte o pericias e impuestos, aún cuando deba adelantarlos él, que se le genere necesariamente para demostrar su existencia o para reparar el bien, así como los perjuicios que se le irroguen por ello que efectiva y probadamente se han producido o van a producirse.

2. En este supuesto, comparte este Consejo la consideración del órgano instructor de que, a la vista de la documentación disponible, incluyendo Informes del servicio y de la Policía Local, reiterado y pormenorizado, está suficientemente demostrada la existencia del hecho lesivo, así como el daño consiguiente por ello generado, acreditadamente evaluado mediante facturas de su reparación, tal y como se expresa en la Propuesta de Resolución.

Por demás, no puede negarse la conexión de tal daño con el funcionamiento del servicio, en cuanto que sin duda incluye el mantenimiento de la vía, haciéndola de uso seguro para sus usuarios, particularmente cuando se han realizado obras en ella que, además, no están completas o adecuadamente finalizadas, como es el caso; deber no respetado cuyo incumplimiento se acrecienta, si cabe, al no existir señales de la obra y estar ésta situada en una curva. A lo que ha de añadirse que, efectivamente, el interesado no tiene deber alguno de soportar el daño, ni hay razón para entenderse que vulnera las normas aplicables al caso, incluidas las normas de la conducción dirigida.

En definitiva, comprobada la existencia de la relación de causalidad legalmente exigida al respecto, procede indemnizar a la afectada en el montante reclamado, que cubre los gastos derivados de la reparación integral del daño efectivamente sufrido y que, en este caso, se acredita en más de una ocasión, con informe técnico favorable de la propia Administración.

No obstante, no habiéndose resuelto el procedimiento todavía pese a haberse iniciado hace cerca de cuatro años, retraso injustificado y sin responsabilidad alguna del interesado en su producción, ha de ajustarse al alza el importe de la indemnización en la cantidad que resulte de la aplicación de los pertinentes criterios correctores en línea de lo previsto al respecto en el artículo 141.3, LRJAP-PAC.

C O N C L U S I Ó N

Según se razona en el Fundamento III, la PR es conforme a Derecho, estando demostrada la existencia de relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio de carreteras, debiéndose indemnizar al interesado en la cantidad fijada en su reclamación, incrementada de acuerdo con el criterio expresado en el Punto 2 del dicho Fundamento.