



Consejo Consultivo de Canarias

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

La Laguna, a 28 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.G.H.P., por daños ocasionados en su vehículo (EXP. 27/2001 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

El presente Dictamen formaliza la opinión de este Organismo sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial relativo al servicio público de carreteras, a adoptar por el Cabildo de La Palma en virtud de delegación de funciones por la Comunidad Autónoma (CAC) que lo habilita 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).

El procedimiento se inicia por escrito de reclamación de indemnización por daños, producidos según se alega a consecuencia del funcionamiento del referido servicio, que presenta M.G.H.P. en ejercicio del derecho indemnizatorio y exigencia de la correspondiente responsabilidad administrativa previstos, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Constitución (CE), en los artículos 139 y

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

siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) y en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RPRP), aprobado por Real Decreto 429/93, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 142.3 de la citada Ley.

El hecho lesivo se produjo según el indicado escrito el 11 de marzo de 2000, al caer varias piedras del risco sobre el vehículo del reclamante, que produjeron diversos desperfectos en el mismo cuando circulaba por la carretera LP-1 a la salida del túnel de Gallegos.

La Propuesta en cuestión (PR) admite la responsabilidad patrimonial de la Administración actuante del servicio, considerando que se dan las circunstancias legal y reglamentariamente determinadas al respecto, y estima la reclamación formulada por el afectado, aunque el montante de la indemnización propuesta no coincide con la cantidad pedida por el reclamante.

En el análisis de adecuación de la actuación administrativa de referencia se tendrá presente, además de la ordenación sobre el servicio público actuado y la delegación de funciones operada al respecto, 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 norma autonómica de desarrollo de la base normativa estatal (cfr. artículos 149.3, CE y 7.1 y 3 o 54 de la Ley reguladora de las bases de Régimen Local, LRBRL).

Como el procedimiento se inició, según se desprende del expediente que lo formaliza remitido a este Organismo junto a la solicitud de Dictamen, tras la entrada en vigor de la Ley 4/99 que modifica la Ley 30/92, la inicial LRJAP-PAC, la regulación aplicable al mismo es la aprobada por aquélla. Y asimismo el RPRP, al que no afecta la modificación legal antedicha.

II

1. La legitimación activa le corresponde a M.G.H.P., al estar suficientemente acreditado que es el titular del bien eventualmente dañado por el funcionamiento del servicio público de carreteras (cfr. artículos 142.1, LRJPAC y 4.1, RPRP, en conexión con los artículos 31.1 y 139 de la primera), mientras que la legitimación pasiva corresponde al Cabildo de La Palma como ya se ha señalado.

Se cumplen los requisitos relativos a la presentación y admisión de la reclamación previstos en los artículos 142.5 y 139.2, LRJAP-PAC, pues aquella se formula dentro del año posterior a la producción del hecho lesivo y el daño es efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado.

2. De índole procedimental se formulan las siguientes observaciones.

1ª). Los artículos 142.1, LRJPAC Y 4.1, RPRP establecen que los procedimientos de responsabilidad se pueden iniciar de oficio o por reclamación de los interesados. En este sentido, resulta procedente que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 71, LRPPAC en relación con lo contemplado en el artículo 6.1, RPRP, la Administración actuante solicite del interesado la subsanación de su escrito de reclamación, particularmente en relación con el recibimiento a prueba del procedimiento y la indicación de los medios probatorios a utilizar. Pero este requerimiento debe hacerse al presentarse tal escrito y no después de su admisión a trámite.

Y ello, sin perjuicio de que el interesado puede presentar a lo largo del procedimiento y hasta el trámite de vista y audiencia las alegaciones, documentos o elementos de juicio que estime oportunos, a los fines legalmente fijados (cfr. artículo 79.1, LRJPAC); o bien, que el trámite probatorio sea de obligada apertura en ciertas condiciones (cfr. artículo 80.2, LRJAP-PAC), siendo éste el momento en que, además de poderse complementar los medios probatorios indicados en el escrito de reclamación, han de presentarse efectivamente aquellos a los fines procedentes (cfr. artículo 80.3, LRJAP-PAC).

2ª). De acuerdo con lo establecido en los artículos 78.1, LRJPAC 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 forman parte de la instrucción del procedimiento las tramites de alegaciones, informes, pruebas, con la práctica de los medios presentados y admitidos, audiencia y, en su caso, información pública.

Pues bien, el órgano instructor no procede de modo plenamente adecuado en relación con los trámites informativo y probatorio, aunque ello no genere perjuicio o indefensión al interesado. Así, aunque los Informes recabados y obtenidos son documentos pertinentes para la constatación o comprobación de los hechos y su causa o circunstancias, debe distinguirse el trámite probatorio del de información, pues están perfectamente separados y diferenciados en la LRJAP-PAC y el RPRP.

En efecto, en primer lugar el órgano de instrucción ha de recabar Informe del servicio cuyo funcionamiento ocasionó presuntamente la lesión indemnizable y, pudiendo servir a idéntico fin instructor, es pertinente que recabe Informes que hagan al caso, como el de la Guardia Civil o la Policía Local. Ciertamente, es fundamental para la adecuada resolución del procedimiento que se recabe información sobre las condiciones de la vía y su mantenimiento o señalización, junto con las de sus zonas anexas, 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 concepto de daños y perjuicios.

Sobre el particular ha de señalarse que en general los Informes emitidos aquí son suficientes y adecuados, así como congruentes con las declaraciones del interesado o de los testigos y con los desperfectos efectivamente reparados, pero el del técnico tasador requerido por el Cabildo para valorar los daños resulta incompleto porque no se pronuncia sobre todos los daños producidos a la luz del Informe de la Guardia Civil, confirmándolo las facturas presentadas por el reclamante.

Y distinto es que, seguidamente y de modo obligatorio si la Administración duda de la certeza de los hechos alegados por el interesado a la vista de la información disponible, el órgano instructor abra el período probatorio, pronunciándose entonces, admitiéndolos o no, sobre los medios presentados por el interesado y practicándose a continuación los aceptados, siendo recurrible su decisión (cfr. artículos 80, 85, 107 y 114, LRJAP-PAC). Apertura y práctica que se ha realizado correctamente por el órgano instructor.

3ª). Se ha superado 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). Lo que no es objetable habida cuenta que se acordó por órgano competente su

ampliación por seis meses, no habiendo aún vencido (cfr. artículo 42.6, LRJAP-PAC).

No obstante, procede indicar que la determinación del plazo adicional ha de concretarse en cada caso y, por ende, ser ajustada a su causa, de manera que no puede disponerse sin más y en bloque que tenga el máximo legal permitido (cfr. artículos 74 y 75, LRJAP-PAC).

Además, aunque dadas las condiciones legalmente previstas quepa demorar la resolución del procedimiento, ello no impide que la indemnización que en su caso se otorgue deba ajustarse en su cuantía a esta circunstancia (cfr. artículo 141.3, LRJAP-PAC).

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 nexo causal entre daño y funcionamiento. Pero, al tiempo, no puede olvidarse que es objetiva la responsabilidad exigible 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 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 jurídico de soportar el daño sufrido o de que quiebra el nexo causal 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 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. Como son las caídas de piedras a la vía cualquiera que fuese su procedencia, con imposición en su caso de las medidas adecuadas a los titulares de los terrenos próximos o colindantes con la vía (cfr. artículos 24 a 30 y 49 a 51, Ley autonómica 9/91).

En estas condiciones, no se responde por incidencia demostrada de fuerza mayor o cuando se prueba la intervención inmediata y concluyente de un tercero para producir el hecho lesivo, quebrándose el referido nexo causal, salvo que exista deber de custodia administrativa de o sobre ese tercero. Y tampoco se responde 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, de modo que 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, se insiste que sin obstar a que, en función de los respectivos deberes de Administración y usuarios, el hecho lesivo tenga concausas imputables a aquélla y a éstos, 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.

Por último, en relación con la nueva causa de no exigibilidad de responsabilidad prevista en el artículo 141.1, LRJAP-PAC, no siendo indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes al producirse aquéllos, ha de indicarse que resulta de difícil aplicación al servicio de carreteras, particularmente a la función del mismo consistente en el saneamiento de taludes o montañas cercanas a la vía.

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 según 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, ha de observarse a la luz de la documentación disponible, particularmente de los informes obtenidos y las declaraciones testificales practicadas, que está suficientemente demostrada la existencia del hecho lesivo, así como el daño consiguiente que ha generado.

Por demás, no puede negarse la conexión de tal daño con el funcionamiento del servicio, que incluye el mantenimiento de las carreteras para evitar desprendimientos o, al menos, limitar sus efectos dañosos para los usuarios. Deber que se acrecienta cuando son conocidas y hasta frecuentes las caídas de piedras en la zona de la carretera donde ocurrió el hecho lesivo. Y tampoco hay constancia de que el interesado tenga el deber de soportar el daño o vulnerase normas aplicables al servicio actuado.

En consecuencia, ha de entenderse adecuada la PR en sus fundamentos y resuelvo. Sin embargo, contra lo que entiende el órgano instructor el daño producido en el coche accidentado no se limita a la rotura de su parabrisas, sino que también incluye ciertas abolladuras en su techo causadas por el mismo desprendimiento y, al parecer, por idéntico objeto que produjo aquella, según inspección ocular del vehículo realizada por la Guardia Civil el día del hecho lesivo, acomodándose a ello las facturas de la reparación que, a requerimiento del órgano instructor precisamente, fueron facilitadas por el interesado.

En definitiva, procediendo resarcir al reclamante los gastos que ha comportado la reparación del daño efectivamente sufrido, la indemnización debe cubrir el costo de tal reparación acreditado por las antedichas facturas. Al efecto, cabe advertir no sólo que el reclamante no fijó una cantidad exacta como indemnización en su reclamación al no tener entonces conocimiento del valor de los daños, sino que es clara su pretensión de que se le abonen los gastos indicados tanto al acompañar el aludido informe de la Guardia Civil, como al manifestarlo así al presentar, con esa intención obviamente, las facturas.

En todo caso, debido a la demora en resolver sin que la misma sea imputable al interesado y por más que sea legalmente procedente, el montante de la indemnización fijado en la forma antes expuesta ha de incrementarse al alza con la

cantidad que resulte de los criterios aplicables al caso, según se dispone explícitamente en el artículo 142.3, LRJAP-PAC.

CONCLUSIÓN

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, aunque debe indemnizarse al interesado en la cantidad determinada en el Punto 2 de dicho Fundamento.