



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 154/2003

(Sección 1ª)

La Laguna, a 26 de septiembre del 2003.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ilustre Ayuntamiento de Granadilla de Abona en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por Á.R.Á., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 151/2003 ID)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente Dictamen es el examen sobre la adecuación al Ordenamiento Jurídico de la PR formulada en un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Granadilla, dada la naturaleza de la vía (calle Capellanía del barrio de El Salto), donde se produjo el hecho, que luego se verá, del que trae causa, según previsión legal de los artículos 25.2.d) y 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local; que le otorgan competencias en cuanto al servicio de conservación y mantenimiento de las vías municipales; todo ello en relación con los artículos 5.1 y 8.1 de la Ley de Carreteras de Canarias y concordantes de su Reglamento.

2. El procedimiento se inicia de oficio, por Decreto del Alcalde de 18 de febrero de 2002, a la vista de las diligencias nº 0811/02 abiertas por la Policía Local de Granadilla, tras comparecer ante ella Á.R.Á. el 20 de noviembre de 2002 para manifestar que había sufrido daños en su vehículo, el 15 del mismo mes y año, al circular por la calle Margarita, ocasionados por un bache existente en la calzada.

* PONENTE: Sr. Lazcano Acedo.

3. La legitimación del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento actuante para solicitar el preceptivo Dictamen resulta del artículo 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, aunque la solicitud debiera haberse dirigido al Presidente del Consejo Consultivo [arts. 11.1.D.e); 12.3 y 16 de su Ley reguladora y 48 de su Reglamento].

4. Según manifiesta el compareciente el hecho lesivo se produjo al introducirse con su vehículo en un gran bache formado en la calle, no pudiendo evitarlo por sus propia naturaleza y tamaño, así como porque por la vía contraria circulaban otros vehículos, de modo que pasó sobre él y se produjeron varios desperfectos en el auto, añadiendo que les ha ocurrido lo mismo a otros ciudadanos con anterioridad. La Policía Local, tras advertir que el lugar del accidente es la calle Capellanía, en el barrio de El Salto, y no la cercana Margarita, como dijo el afectado, inspeccionó el lugar, observando dos grandes huecos en la calzada “producidos por el desgaste del asfalto”.

5. En el análisis de adecuación de la actuación administrativa de referencia se tendrá presente, aparte de la ordenación sobre el servicio público actuado, 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, LRRL, así como art. 223 del R.D. 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales).

II

1. Sin perjuicio de que el procedimiento se ha iniciado de oficio, no equivaliendo ciertamente la denuncia a una reclamación de indemnización por daños, sin duda el interesado en las actuaciones debiera ser el denunciante, A.R.A., en cuanto afirma ser titular del bien dañado (artículos 142.1 LRJAP-PAC y 4.1 RPRP, en relación con los arts. 31.1 y 139 de dicha Ley), mientras que la legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Granadilla de Abona.

Sin embargo, aunque se cumplen los requisitos relativos a la iniciación del procedimiento previstos en los artículos 142.5 y 139.2 LRJAP-PAC, pues aquél se tramita dentro del año posterior a la producción del hecho lesivo y el daño es efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado, y aún cuando

ciertamente tal iniciación es jurídicamente posible y se ha efectuado correctamente (artículos 142.1 LRJAP-PAC o 4.1 y 5 RPRP), no existe en el expediente documentación acreditativa de que, en efecto, A.R.A. sea el propietario del vehículo dañado; lo que, en todo caso, resulta determinante al menos en lo referente al abono de la indemnización que se acordare conceder, si procediere.

2. Se deben efectuar varias observaciones sobre la tramitación del procedimiento realizada.

- 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.

Pues bien, el órgano instructor no procede correctamente en relación con los trámites informativo y probatorio. Así, aunque por la forma en que se inicia el procedimiento ya obra un importante Informe en el expediente, es obligado recabar, a los fines antedichos y sin confundir ese Servicio con la Policía Local, el Informe que, con carácter preceptivo, se menciona en el RPRP (artículo 10.1, en relación con el artículo 82.1 LRJAP-PAC) al servicio competente, que es el de conservación y mantenimiento, obligación que, además, resulta inevitable cumplir en este supuesto, como luego se detallará, vistas las carencias del emitido por la Policía Local al propósito que aquí importa.

Asimismo, en este supuesto resulta indudable que se ha de recabar Informe del Servicio, al respecto, o al menos de técnico en la materia, sobre la determinación del daño alegado y su valoración, esencialmente en términos de gastos de reparación del mismo o, en su caso, como compensación de superar el valor venal del bien dañado, recabándose la puesta a disposición de éste o las facturas originales de la reparación, con mano de obra y repuestos, contrastándolas con los desperfectos efectivamente producidos. La factura presentada, sin coste de mano de obra no tiene nombre del cliente ni del vehículo con el que se deben corresponder los repuestos que se valoran.

Por otra parte, formando también parte de la fase instructora del procedimiento, si la Administración duda de la certeza de los hechos alegados por el interesado a la vista de la información disponible, es obligado que el órgano instructor abra el período probatorio, pronunciándose entonces, con su admisión o rechazo, sobre los medios presentados por el interesado y practicándose a continuación los aceptados, siendo recurribles sus decisiones (cfr. artículos 80, 85, 107 y 114, LRJAP-PAC).

Obviamente, no es necesario abrir el período de entenderse ciertos los hechos alegados, de manera que, especialmente a la luz del presente expediente, habría de entenderse que así ha sucedido en esta ocasión, incluyendo la producción del hecho lesivo y su causa, con el consiguiente daño y la conexión de éste con el funcionamiento del servicio o su imputabilidad a la Administración.

Pero, aparte que aquí resulta arriesgado tomar, vistos los datos disponibles, tal decisión y sus consecuencias, no puede olvidarse que entre ellas ésta que, salvo retroacción de actuaciones para abrir este trámite probatorio, la Administración no puede proceder luego de modo contrario a lo ya hecho, teniendo más tarde por no acreditadas las circunstancias antedichas y causar perjuicio, por demás sin su conocimiento, al interesado.

En este contexto, resulta patente que no puede acordarse la apertura del período probatorio exclusivamente para requerir al afectado que, en el plazo de treinta días, acredite los daños sufridos por el vehículo, así como el coste de su reparación; máxime cuando ya se le ha notificado la Resolución de inicio del procedimiento, incluyendo un plazo para que aporte documentos y proponga pruebas.

Por tanto, lo procedente habría de ser abrir período probatorio, notificándolo al interesado, haciéndole saber que, aun dando por ciertos determinados hechos del caso, es necesaria la acreditación de otros extremos del mismo. En todo caso, si el interesado no se persona en ninguno de los trámites, o bien, no actúa consecuentemente a lo dispuesto en la notificación remitida en aplicación del artículo 5.3 RPRP, cabe esperar al trámite de audiencia para, si la situación no varía, proceder según dispone el artículo 11.3 del propio Reglamento.

Precisamente, en este caso no se ha realizado el trámite de vista y audiencia al interesado, seguramente porque éste aportó previamente la documentación requerida en la forma antedicha. Al respecto ha de señalarse que sólo puede

prescindirse de este trámite cuando no figuren en el procedimiento, ni sean tenidos en cuenta en la Resolución otros hechos, ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

En este supuesto, quizá al realizarse indebidamente la instrucción del procedimiento, puede mantenerse que, siendo confirmatorio de lo mantenido por el interesado el Informe obrante en el expediente y resolviéndose según los datos por él aportados luego, se dan materialmente las circunstancias para prescindir de la audiencia, aunque según se expuso antes, lo adecuado habría sido solicitar Informe del Servicio y abrir período probatorio, efectuándose a continuación en su caso este otro trámite.

3. En cuanto a la PR en sí misma considerada, ha de advertirse que viene a ser la propia Resolución pero en forma de Propuesta, de modo que, aunque se dicte por órgano distinto al resolutorio y aparezca en distinto momento del procedimiento, no puede olvidarse que es el objeto cabal del Dictamen de este Organismo como proyecto de Acto a dictar y, en definitiva, ha de adoptar la forma del mencionado Acto y tener el contenido previsto en el artículo 89 LRJAP-PAC, incluido su apartado 3; sin que, por obvias razones que no son meramente formales, pueda justamente recogerse en ningún caso el apartado 3 de la aquí examinada (artículos 12 y 13 RPRP).

III

1. En relación con la cuestión de fondo a decidir, procede indicar que corresponde al reclamante demostrar, 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 éste mismo.

Pues bien, forma parte del servicio público viario a prestar por el correspondiente Ayuntamiento el mantenimiento y conservación de las calles del Municipio y de sus diversos elementos funcionales o de la zona aledaña, de manera

que han de estar libres de obstáculos, defectos o desperfectos que impidan su uso suficientemente seguro para el fin que les es propio. Cual sin duda es la presencia de baches en la vía, especialmente cuando no sólo son grandes en extensión o dimensión, sino que permanecen allí mucho tiempo sin ser reparados.

En estas condiciones, no se responde por incidencia demostrada de fuerza mayor o cuando se prueba la intervención determinante de un tercero para producir el hecho lesivo, quebrándose el referido nexo causal, salvo que exista deber de custodia administrativa 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 de las características del mismo y 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 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.

En fin, en caso de que 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, 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, a la luz de la documentación disponible, faltando en particular los Informes procedentes antes indicados, ha de observarse que, aun admitiendo que pudieran ser ciertos los hechos alegados, incluyendo el accidente, su causa y el daño sufrido, así como que no hay incidencia de fuerza mayor e intervención de un tercero, no está suficientemente demostrado que existieren los desperfectos alegados en el vehículo del interesado, que el daño sea debido a que pasó sobre el bache que está en la calle Capellanía, o aun que se produjeran

efectivamente el hecho lesivo tal como se describe por el compareciente, ni siquiera que, habiéndose demorado varios días en efectuar la denuncia, fuere aquél quien sufriera el accidente denunciado.

Desde luego, es evidente que lo determinante en este caso es la producción del hecho lesivo. Pues bien, aunque el órgano instructor considera probada tal producción y su causa, así como la corrección del montante de la indemnización reclamada, sin embargo tal opinión no puede deducirse razonablemente de los datos del expediente, pues no basta al respecto la denuncia o, más concretamente, la alegación del supuesto afectado, ni, dados sus términos, el Informe de la Policía Local, que se limita en realidad a constatar la existencia de un bache en una calle de Granadilla.

Por tanto, ha de concluirse que el órgano instructor no está en condiciones de redactar una PR en el sentido que lo hace, no existiendo fundamento suficiente en estos momentos para afirmar no sólo que existe relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio, y quizá tampoco que aquél sea indubitadamente imputable a la Administración como causante única del mismo, sino que en efecto sucedió el hecho lesivo y que su causa ha sido la alegada y, en fin, incluso que el interesado, como propietario del bien dañado, sea el denunciante.

En consecuencia, la PR dictaminada no es conforme a Derecho, procediendo la retroacción de las alegaciones en orden a que, subsanados los vicios procedimentales expresados en este Dictamen en la fase instructora, con la pertinente realización de los trámites informativo y probatorio, así como el final de vista y audiencia al interesado, se redacte nueva PR a remitir a este Organismo para ser sometida al correspondiente Dictamen.

CONCLUSIÓN

Según se razona en el Fundamento III la PR no es conforme a Derecho, debiéndose proceder según se expone en el último párrafo del mismo.