



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 187/2003

(Sección 1ª)

La Laguna, a 7 de octubre del 2003.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de El Hierro en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por G.C.F., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 180/2003 ID)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

1. El objeto del presente Dictamen es el examen sobre la adecuación al Ordenamiento Jurídico de la Propuesta de Resolución (PR) de un procedimiento de responsabilidad patrimonial que se tramita por el funcionamiento del servicio público de carreteras, a dictar por el Cabildo Insular de El Hierro, al tener competencia al respecto por ser la carretera donde ocurrió el correspondiente hecho lesivo de titularidad insular.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.D.e) y 12.3 de la vigente Ley del Consejo Consultivo (LCC), es preceptiva la solicitud del Dictamen en este asunto y la misma debe ser remitida por el Presidente del Cabildo actuante.

2. El mencionado procedimiento se ha iniciado por escrito de reclamación de indemnización por daños, producidos, se dice, a causa de la prestación del referido servicio, que presenta G.C.F. el 3 de septiembre de 2002, ejerciendo el derecho indemnizatorio regulado, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Constitución (CE), en los artículos 139 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de

---

\* PONENTE: Sr. Lazcano Acedo.

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 previsto en el artículo 142.3 de la citada Ley y 7.1 o 3 y 54 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).

El hecho lesivo consistió, según el reclamante, en la colisión del vehículo de su propiedad, cuando circulaba por la carretera "partiendo del llano de San Andrés hacia Guarazoca", a unos 990 metros, "con unas piedras que habían en un socavón y que no pudo esquivar" el día 12 de mayo de 2002, sobre las 20.30 horas, produciéndosele diversos desperfectos cuyo costo de reparación, en concepto de valoración de los daños sufridos, cantidad que se solicita como indemnización, se acredita mediante facturas aportadas junto a la reclamación, ascendiendo a 3.720,33 €.

3. La PR desestima la reclamación al entender que, de las actuaciones practicadas, no se deduce la existencia de relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio, particularmente de la función de conservación de las carreteras, y el daño causado.

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 o 3 y 54 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, LRBRL).

## II

1. El interesado en las actuaciones es G.C.F., legitimado para reclamar al constar que es propietario del vehículo dañado (artículos 142.1 LRJAP-PAC y 4.1 RPRP, en relación con los artículos 31.1 y 139 de dicha Ley). La legitimación pasiva corresponde al Cabildo Insular de El Hierro, como ya se dijo.

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.

Por otro lado, ha de señalarse que se han efectuado los trámites correspondientes a la fase de instrucción del mismo: el de Información (debiéndose recabarla sobre el hecho lesivo y sus circunstancias, características o causas y el daño sufrido y la valoración de su reparación), así como de las Fuerzas de Seguridad eventualmente intervinientes en el accidente; y el de Audiencia al interesado, en lo referente al intento de efectuarla.

Sin embargo, se han producido los defectos procedimentales que enseguida se exponen.

El órgano instructor está obligado a abrir período probatorio cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados, como aquí sucede por el Servicio de Carreteras del Cabildo actuante. Y, erróneamente, no lo ha hecho, siendo evidente que el propio instructor llega a la conclusión, realizada la fase informativa, que no ocurrió el hecho lesivo, generando indefensión al interesado; máxime cuando, al presentar éste la reclamación, no se le advirtió la posibilidad de que, entonces, propusiera medios probatorios u otros elementos de juicio, en aplicación del artículo 6 RPRP, sin perjuicio de lo antedicho y de que pueda hacerlo hasta el trámite de audiencia.

A lo que no obsta, ni lo subsana, que se otorgase trámite de vista y audiencia al interesado, particularmente en relación con lo dispuesto en el antes citado precepto reglamentario; sin que tampoco conste si efectivamente se le notificó este trámite, ni se indique en la PR el resultado del mismo.

En cuanto al trámite de Informes ha de señalarse que es, desde luego, procedente que se recaben los que se solicitaron, empezando por el reglamentariamente preceptivo del Servicio afectado en este caso (artículo 10 RPRP), y también los de la Guardia Civil y la Policía Local, que concretamente informaron que no constaba intervención de la segunda, ni diligencias o requerimiento de actuación de la primera.

Sin embargo, no es correcto el emitido por el Servicio de Carreteras, salvo en su deducción del lugar del accidente, "en torno al p.k. 13+580". En efecto, podría perfectamente decir que no conoce la producción del accidente, pero para negar ésta no basta con afirmar que no consta en el Servicio ningún Informe sobre los hechos, pues pudiera no haberse instado o no haber sido realizado pese a solicitarse;

ni suponer que no pudo suceder por la simple causa de que en la zona el firme fue reforzado un mes antes ya que, por tanto, se “estima que no existiera un socavón”, sin más averiguación o investigación.

Consecuentemente, es necesario que el órgano competente informe sobre la realización de las funciones del servicio, particularmente de conservación y de vigilancia de la vía, el día del accidente; si conoce, pidiendo la información interna que sea necesaria, la producción de otros accidentes en la zona producidos antes o después del mismo; y si se tiene constancia de la existencia o no de socavones en el lugar del accidente o en la carretera H1-10 el mes de mayo.

2. Es también preceptiva la solicitud de Informe jurídico, que es diferente y previo al Dictamen de este Organismo, sobre el expediente y una inicial Propuesta del órgano instructor, con distinto objeto, momento y destinatario, por tanto, que el mencionado Dictamen. Así, éste versará sobre la que definitivamente decida aquél a la vista de dicho Informe, el cual sin embargo no obra en el expediente, ni consta que fuera solicitado siquiera por el instructor.

Cabe añadir que, siendo la Propuesta una Resolución en forma de proyecto, ha de tener el contenido que, según el artículo 89 LRJAP-PAC, ha de tener ésta, aunque sean documentos diferentes y los realice un órgano distinto, debiendo adoptar asimismo la forma del Acto resolutorio. En particular, ha de recoger los recursos posibles contra la Resolución, pero en ningún caso el actual apartado 2 del Propongo de la analizada.

3. Debe advertirse que, sin justificación aducida para ello se produce, sin culpa del interesado, demora considerable en la resolución del procedimiento, con las consecuencias que de ello se pueden derivar, aunque la Administración sigue obligada a resolver y, es claro, el interesado ha podido entender hace tiempo que su reclamación ha sido desestimada (artículos 42.1, 2, 5 y 6 o 142.1 LRJAP-PAC y 13.3 RPRP).

### III

1. En cuanto a la aplicación del instituto de responsabilidad patrimonial de la Administración, cuya exigibilidad o no es la cuestión de fondo a decidir en este asunto, nos remitimos a lo expuesto en previos Dictámenes de este Organismo en la materia emitidos a solicitud del Cabildo actuante, pronunciándose tanto sobre los

derechos y obligaciones del reclamante y de la Administración prestataria del servicio, como consiguientemente sobre las causas de desestimación o de estimación parcial o, en su caso, el principio de reparación integral del daño que el interesado no está obligado a soportar.

2. En este supuesto, podría convenirse con la PR que, a la luz de la documentación disponible, está debidamente demostrada la existencia de los daños en el vehículo del interesado que se alegan en la reclamación, mientras que pudiera cuestionarse que lo estuviere el hecho lesivo y su causa y el día, lugar y hora que se señalan en el escrito correspondiente.

De haber sucedido como se ha alegado no podría negarse la conexión entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio, pues el mantenimiento y conservación de las carreteras es una función del servicio dirigida a tener la carretera en condiciones de uso adecuado y seguro en orden a eliminar riesgos a los usuarios, tales como retirada de obstáculos, piedras, así como reparación de socavones. Por tanto, la Administración prestataria está obligada a realizarlo y, además, correctamente, sin importar cual sea la procedencia o naturaleza de los posibles obstáculos, debiendo responder por los daños que eventualmente causen.

Y aquella función comporta la actuación previa y necesaria de control y vigilancia de la carretera, lo que debe efectuarse, para ser adecuada con el nivel exigible, de acuerdo con los elementos conformadores del riesgo en la prestación del servicio, tales como características de la vía, antecedentes de sucesos en ella, tipo y volumen del tráfico en cada momento y, en especial, la aparición de obstáculos de diverso tipo según el caso.

3. Ocurrido el accidente sobre las 20.30 horas, el motivo alegado que lo causó, dada su naturaleza, debió estar en la vía con anterioridad a su producción, de manera que el Servicio puede informar si conoció la producción de accidentes en esas fechas o si efectivamente existía o no ese obstáculo, en forma de socavón y piedras, indagando sobre este concreto extremo en su propio personal o en Fuerzas públicas con posible intervención en la carretera del hecho lesivo; cosa que, como se ha visto, no se ha efectuado explícitamente.

4. Habida cuenta de la incorrecta realización de la fase instructora, en los términos y por las razones antes expuestas, el órgano instructor, por un lado, no está

en las condiciones legalmente exigibles para formular adecuadamente la Propuesta de Resolución; y, por otro, este Organismo carece de los elementos de juicio precisos y procedentes para pronunciarse debidamente sobre el fondo de la cuestión, particularmente sobre la existencia o no del hecho lesivo y su causa y, por ende, del nexo de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio y, consecuentemente, sobre la imputación total de la referida causa a la Administración o no, o bien, parcialmente, de darse concausa en la indicada producción.

Por tanto, ha de considerarse que no es ajustada a Derecho la Propuesta analizada, debiéndose disponer la retroacción de actuaciones a la fase instructora para la correcta realización de los trámites informativo y probatorio, sin pronunciamiento de fondo; tras lo cual habrá de darse nueva audiencia al interesado y, después, una vez solicitado Informe del Servicio Jurídico, a su vista se formularía otra Propuesta resolutoria a remitir a este Organismo para ser dictaminada.

## C O N C L U S I Ó N

Según se expone en el Fundamento III, la PR no es conforme a Derecho, por ser inadecuada la instrucción realizada, en la forma indicada en este Dictamen, procediendo la retroacción de actuaciones y la realización de las que se señalan en el Punto 3 del Fundamento citado.