



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 42/1997

La Laguna, a 29 de abril de 1997.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias sobre la *Propuesta de Orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización, formulada por R.S. por daños producidos en el vehículo (EXP. 140/1996 ID)**.

FUNDAMENTOS

I

Por parte del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, se solicita Dictamen preceptivo sobre la Propuesta de resolución formulada en el expediente de indemnización iniciado por R.S., por los daños sufridos en su vehículo, de conformidad con la legislación de aplicación, constituida, fundamentalmente por la Ley 4/1984, de 6 de julio de este Consejo y Ley Orgánica 3/1980 de 23 de abril, del Consejo de Estado, y por la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por Real Decreto 429/93, de 26 de marzo.

II

La competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente Dictamen y la legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno para recabarlo, según resulta, para la primera, del art. 10.6 de la Ley 4/84, de 6 de julio, en relación con los arts. 22.13 del la Ley Orgánica del Consejo de Estado y 12 RPAPRP; y, para la segunda, del art. 11.1 de la Ley constitutiva de este Consejo.

* **PONENTE:** Sr. Plata Medina.

La legitimación del reclamante, acreditada como está, en el expediente, mediante el correspondiente permiso de circulación, su titularidad sobre el vehículo dañado, resulta del art. 31.1.a) de la LPAC, en relación con el 106.2 de la CE y 139 de la ya citada LPAC.

El titular del órgano competente para dictar la Orden propuesta es el Consejero de Obras Públicas (arts. 27.2 y 29, LPAC y asimismo para acordar la ordenación del gasto de conformidad con lo dispuesto en el art. 49.1 de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma) y la forma de Orden departamental es la que impone el art. 42 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La titularidad del servicio público en el seno del cual se produce el daño (carretera C-810, en la zona denominada el Andén verde) corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, conforme a los arts. 30.18 del Estatuto de Autonomía, 2 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias (LCC), 12 del Reglamento de Carreteras de Canarias, en relación con su Anexo 2, aprobado por Decreto 131/1995, de 11 de mayo, y al RD 2.125/84, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios en materia de carreteras a la Comunidad Autónoma, siendo así que la vía de referencia, por mor del precepto y Anexo citados del Reglamento de Carreteras, tiene la consideración de regional.

No obstante la titularidad ostentada por la Administración autonómica, la conservación integral de la vía en que se produjo el accidente, correspondía a la empresa H.S.C., S.A. Ello implica que la resolución que resuelva el procedimiento, además de determinar los hechos alegados, la valoración de los daños sufridos y el nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público, habrá de verificar si ha existido orden directa de la Administración o vicio del proyecto o, en su caso, si ha existido responsabilidad del contratista actuante.

La reclamación de indemnización se ha interpuesto dentro del plazo de un año que establece el RPRPAP y la LPAC, por lo que procede admitir la reclamación de daños sufridos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Sólo cabe observar que se ha sobrepasado el plazo de seis meses que, para la resolución de esta clase de expedientes, dispone el art. 13.3 RPAPRP en relación con el art. 42.2 de la LPAC, plazo al que hay que atenerse aquí porque no se ha abierto

un período extraordinario de prueba, ni del expediente resulta que se haya hecho uso de la facultad contemplada en el segundo párrafo del artículo 42.2 de la LPAC. No obstante ello, dado el tenor del segundo párrafo del artículo 43.1 LPAC, no hay obstáculo a que la Administración cumpla con la obligación de resolver expresamente, porque del expediente no resulta que se haya emitido la certificación a que se refiere el art. 44 LPAC. Todo ello sin perjuicio de la posible aplicación, en su caso, de los artículos 42.3 y 79.2 de la repetida ley procedimental.

III

En primer término conviene precisar que la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española, y que aparece formulada en el artículo 121 de la LEF y 139 de la LPAC, supone que la Administración responde por toda lesión que los particulares sufran siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, esto es, de la gestión administrativa en general, incluso de las actuaciones u omisiones puramente materiales o de hecho. De acuerdo con ello quedan también comprendidos los daños producidos por una actividad perfectamente lícita, lo cual supone la inclusión dentro de la fórmula legal de los daños causados involuntariamente y, en definitiva, los resultantes del riesgo creado por la existencia misma de ciertos servicios o por la forma en que estén organizados. En su consecuencia basta la existencia de un resultado dañoso que cause un perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado respecto a una persona o un grupo de personas, para que surja la obligación de indemnizar, sin que se requiera otro requisito que la relación de causalidad entre el acto y el daño prescindiendo en absoluto de la licitud o ilicitud del acto causante del daño; abarcando hechos que, aunque insólitos, tengan lugar dentro de las virtualidades propias que encierra el funcionamiento de esa actividad o servicio, a pesar de ser independiente del actuar del órgano administrativo. Por su parte el concepto jurídico de fuerza mayor (art. 1.105 del Código Civil) está reservado, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, a los acontecimientos extraños al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad, según su propia naturaleza.

IV

La propuesta de resolución concluye el procedimiento, iniciado el 9 de febrero de 1996, a instancia de la interesada, cuyo objeto versó sobre la reclamación de la indemnización de los daños sufridos en el vehículo de su propiedad mientras circulaba por la carretera C-810, en la zona denominada el Andén Verde, al ser alcanzado por piedras caídas de la ladera contigua el día 25 de octubre de 1995 y cuya cantidad reclamada asciende a 70.448 ptas, aportando como medios probatorios las facturas de la reparación, por importe igual al reclamado, así como una fotografía del vehículo accidentado.

El técnico de la Administración, tras inspeccionar el vehículo, informa que la valoración de los daños coincide con la cantidad reclamada por la afectada y el valor venal del vehículo es superior a tal cantidad.

Los servicios de conservación de la Administración informan que no han tenido conocimiento directo ni indirecto de los hechos, que la zona donde ocurrieron los hechos es propensa de desprendimientos de piedras y que, puestos en contacto con la citada empresa adjudicataria de la conservación de la carretera, ésta manifiesta que, aun desconociendo esos hechos en particular, en la zona donde ocurrieron los hechos casi siempre se limpian piedras de la calzada y que existen señales de peligro por desprendimientos.

Según se acredita en el expediente, la carretera donde se alega que ocurrieron los hechos fue objeto de contrato de conservación integral con la empresa H.S.C., S.A. celebrado el 30 de diciembre de 1994; comprendiendo dentro de las funciones de conservación como actividad ordinaria de ejecución inmediata la limpieza y retirada de aterramientos y desprendimientos y también con el mismo carácter de ordinaria a ejecutar cuando lo ordene la Dirección: la conservación de taludes y terraplenes.

La Administración, al no tener por ciertos los hechos, abre período probatorio en el que se realiza declaración testifical por parte de A.S. quien manifiesta que, en el lugar y fecha indicados por la afectada, cuando viajaban de regreso a su casa desde las Palmas, oyó de pronto un ruido en el techo del vehículo y a continuación vio como caía una piedra encima del cristal delantero y del capó.

Conferido el preceptivo trámite de vista y audiencia a la interesada, no fue efectuada manifestación alguna.

No deja de ser sorprendente que, pese a los términos del pliego de prescripciones técnicas del contrato de conservación integral de la vía antes señalados, en la propuesta de resolución que se analiza y en el expediente de que trae su causa, no se haga mención alguna en los fundamentos de derecho a dichas circunstancias y tan sólo marginalmente en el antecedente tercero de la mencionada propuesta. De conformidad con ello, resulta en todo caso ajena a la mas elemental consideración del interés público, que debe presidir toda la actuación administrativa, atribuir sin más la responsabilidad patrimonial a la Administración, sin haber solicitado tan siquiera informe a la empresa encargada de la conservación y sin tratar de motivar la causa determinante de la inexistencia de responsabilidad por parte de la citada empresa, a pesar de que, como se ha indicado, la carretera se encontraba sometida a contrato de conservación integral por su parte.

En consecuencia, habiendo quedado acreditado el derecho de la afectada a ser indemnizada por los daños causados como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, solo resta hacer una consideración respecto a quién debe hacer frente a dicha responsabilidad. A este respecto y si, según el parecer de la Administración, no cabe duda alguna de que le corresponde a ella indemnizar tales daños, la lógica consecuencia de dicha resolución, sería abrir, al amparo del art. 145.2 LPAC, una información acerca de las circunstancias concurrentes en el presente caso y de la responsabilidad, en su caso, de la Dirección; ya que, a pesar de existir un contrato de conservación integral de la carretera en la que, como se reconoce expresamente, son frecuentes las caídas de piedras, no se ordena por la Dirección la conservación de taludes y terraplenes en los términos establecidos en el propio contrato, al parecer según se desprende de un "certificado" aportado al expediente "por tratarse de terrenos de propiedad particular de donde proceden en su mayoría, así como de las laderas y riscos, las piedras (...)". Esta consideración en todo caso no parece acomodarse a las previsiones de la LCC y de su Reglamento relativas a las limitaciones de la propiedad contenidas en tales normas. En efecto, en ambas se establecen en todas las carreteras, las zonas denominadas de dominio público, de servidumbre y de afección,- zonas que sumadas en el presente caso alcanzarían un mínimo 25 metros-; limitaciones de propiedad que tratan de compatibilizar en todo

caso cualquier actuación que se pretenda realizar en las zonas de servidumbre y de afección con la seguridad vial (arts. 26.2, 27.2, 32 LCC) y que, como lógica consecuencia, en absoluto impiden las labores de saneamiento de los taludes situados en dichas zonas. En caso contrario se llegaría al absurdo de entender que, como quiera que se trata de zonas de propiedad particular -condición que pueden ostentar y de hecho ostentan, en muchos casos, las zonas de servidumbre y de afección- las posibles caídas de piedras procedentes de dichos terrenos son irremediables y deben ser asumidas como mal necesario.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, en cuanto atribuye la responsabilidad a la Administración, resulta conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones puntuales realizadas en el cuerpo del presente Dictamen.