



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 3 / 1 9 9 9

La Laguna, a 29 de junio de 1999.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con *la Propuesta de orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización, formulada por J.E.M.M., ante el Excmo. Cabildo Insular de la Gomera por los presuntos daños en su vehículo, cuando circulaba por la carretera TF-711, a causa de una piedra situada en la misma (EXP. 43/99 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

Se recaba preceptivo Dictamen de este Organismo sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución del procedimiento referenciado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.6 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 22.13 de la L.O. 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, así como el art. 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por R.D. 429/1993, de 26 de marzo.

En cuanto a la preceptividad de la consulta formulada viene fundada en razón de la naturaleza del servicio en el que se ha ocasionado presuntamente el daño, dado que se trata de una materia, la de carreteras, delegada a los Cabildos desde la Comunidad Autónoma de Canarias y que sigue, por ende, el régimen jurídico de las competencias autonómicas (art. 10.6 LCC en relación con el art. 22.13 LOCE).

* PONENTE: Sr. Trujillo Fernández.

II

El procedimiento se inicia el 18 de mayo de 1998 por el escrito que J.E.M.M. presenta ante el Excmo. Cabildo Insular de La Gomera solicitando el resarcimiento de los daños sufridos en el vehículo de su propiedad. Por ello resultan de aplicación los arts. 139 y ss. de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) en su redacción originaria, en virtud de la Disposición Transitoria segunda, párrafo primero, de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de aquélla.

El hecho presuntamente lesivo por el que se reclama se produjo el día 11 de abril del mismo año, por lo que la reclamación se presenta dentro del plazo de un año legalmente establecido (arts. 142.5 LPAC y 4 RPRP).

Se cumple el requisito de legitimación activa del reclamante, que ha sufrido un menoscabo patrimonial en un bien de su titularidad. En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde al Cabildo de La Gomera en cuanto ente gestor de las competencias autonómicas en materia de carreteras, en virtud de la delegación efectuada mediante Decreto territorial 162/1997, de 11 de julio, que determinó que la efectividad de tales delegaciones se produjera el 1 de enero de 1998 (Dictámenes de este Consejo 37 y 39/1999). Órgano competente para resolver, salvo determinación contraria del Reglamento Orgánico del Cabildo, atribuyéndolo a otro órgano del mismo, es el Presidente de la Corporación (de conformidad con lo dispuesto en el art. 142.2 LPAC y en los arts. 34.1.1) y 41.1 LRBRL).

III

En el orden procedimental se aprecian determinadas irregularidades. En primer lugar, se ha incumplido el plazo de seis meses previsto para la finalización del procedimiento (art. 13 RPRP). No obstante, ello no impide que la Administración resuelva dado que no se ha solicitado ni por tanto emitido la certificación de acto presunto a que se refieren los arts. 43.1 y 44.2 LPAC en su redacción originaria, aplicable en el presente procedimiento en virtud de lo dispuesto en la Disposición adicional primera, nº 2, en relación con la disposición transitoria 1ª, nº 3 de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de diversos preceptos de la LPAC, entre ellos los referidos al instituto del silencio administrativo.

En segundo lugar y con mayor trascendencia, se ha incumplido la normativa referente a la práctica de pruebas. En concreto, el art. 80.2 LPAC establece que cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados, el instructor del procedimiento acordará la apertura de un periodo de prueba. Asimismo, conforme a los arts. 80.3 del mismo texto legal y 9 RPRP, el órgano instructor sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias y ello mediante resolución motivada.

La Administración, en aplicación del art. 71.1 LPAC requirió al interesado para que subsanara su solicitud y aportara, entre otros datos y documentos, el "domicilio y nº de teléfono de posibles testigos a efectos de una posterior toma de declaración", a lo que el reclamante aportó los datos referentes a un testigo. Sin embargo, la práctica de la prueba testifical no se llevó a cabo, pues la Administración en ningún momento citó a dicho testigo y sin que mediara tampoco la resolución motivada a que alude el art. 9 RPRP en caso de que, a pesar de haberlo requerido así, finalmente se considerara que tal práctica resultaba improcedente o innecesaria; lo que, en cualquier caso, no podría mantenerse dada la desestimación de la reclamación que se pretende precisamente por no considerarse acreditados los hechos alegados por el reclamante.

Se trata, pues, de una irregularidad que obliga a plantearse si debe considerarse determinante de anulabilidad, obligando por ello a retrotraer las actuaciones, valorando si con tal actuación la Administración ha producido indefensión al interesado. A estos efectos el reclamante pudo plantear la práctica de la prueba testifical en cualquier momento; sin embargo, debe entenderse que dado que no existe acreditación de la realidad del daño a través de las pruebas presentadas por el reclamante ni por los distintos informes emitidos por el servicio de carreteras, la prueba testifical pudiera ser relevante para demostrar el efectivo acaecimiento del hecho lesivo. Desde este punto de vista, el que no haya practicado tal prueba ha producido indefensión al interesado, lo que obliga a retrotraer las actuaciones para proceder a su práctica.

IV

La Propuesta de Resolución desestima la reclamación por no considerar acreditados los hechos, se vierten en la misma determinadas afirmaciones que olvidan el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración. En este sentido, en el Fundamento Jurídico 5º se mantiene que en el caso, hipotético, de que la caída de la piedra efectivamente se hubiese producido, se trataría de un hecho reciente, "no pudiendo imputarse a la negligencia de la Administración en el mantenimiento de la calzada o carretera, el ser la culpable de que la piedra no fuese retirada y, en consecuencia, ser la responsable de lo acaecido; no existiendo relación de causalidad entre la lesión y la actuación o falta de actuación administrativa; relación de causalidad rota por la intervención de un agente externo o ajeno al servicio, como consecuencia de un evento inesperado e imprevisible". En definitiva, según se entiende en el fundamento siguiente, de haberse producido, sería un supuesto de fuerza mayor.

La responsabilidad patrimonial de la Administración deriva del funcionamiento de los servicios públicos, en este caso el de carreteras, correspondiendo a la misma el mantenimiento de las calzadas en las debidas condiciones de seguridad, lo que incluye tanto la propia vía como los elementos aledaños que pueden tener incidencia en la seguridad de la circulación. Por ello, como este Consejo ha resaltado en diversos Dictámenes, la Administración ha de mantener los taludes situados a los márgenes de las carreteras en condiciones que eviten los desprendimientos sobre la calzada.

Por otra parte, resulta irrelevante que la actuación de la Administración haya sido o no negligente o culposa, dado el carácter objetivo de la responsabilidad administrativa (art. 106 CE), siendo por tanto indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla que como consecuencia directa de aquella se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, y que la persona no tenga el deber jurídico de soportar. Correspondiendo, pues, a la Administración la conservación de los elementos adyacentes, caen bajo su responsabilidad todos aquellos daños producidos como consecuencia del funcionamiento del servicio de carreteras.

Finalmente, la Administración no tiene la obligación legal de responder cuando el hecho se deba a fuerza mayor, correspondiendo a la misma la carga de la prueba de esta circunstancia exoneradora. Ahora bien, la fuerza mayor supone el

acaecimiento de un hecho imprevisible o que, aún siendo previsible, resultara inevitable, lo que no puede mantenerse para el supuesto de referencia, en el que no se ha alegado ni demostrado el acaecimiento de algún evento de esta naturaleza - sólo se indica que ese día cayó una lluvia fina- y resultando además frecuentes los desprendimientos en la carretera en cuestión, que ocurrieron incluso el mismo día que el alegado por el reclamante, aunque al parecer en distinto tramo de la calzada. Tampoco la inmediatez del desprendimiento constituye causa de fuerza mayor puesto que precisamente es obligación de la Administración mantener los taludes en condiciones tales que aquéllos no se produzcan. No puede considerarse por tanto que, de haberse producido la caída de las piedras, resultara de aplicación dicha causa de exoneración.

CONCLUSIONES

1. En la tramitación del procedimiento se han producido las irregularidades en materia probatoria que se señalan en el Fundamento III de este Dictamen, que obligan a retrotraer las actuaciones al momento en que se incurrieron.

2. Se estima inadecuada la argumentación acerca del carácter de la responsabilidad de la Administración y de la fuerza mayor como causa de exoneración, fundamentos quinto y sexto de la Propuesta de Resolución, tal como se expresa en el Fundamento IV.