



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 8 / 2 0 0 1

La Laguna, a 9 de enero de 2001.

Dictamen solicitado por la Ilma. Sra. Presidenta del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización, formulada por S.E.S.M., como consecuencia de los daños sufridos en el vehículo de su propiedad, cuando circulaba por la carretera C-810 (EXP. 181/2000 ID)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Se dictamina la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada en el expediente de referencia, incoado por daños producidos en el ámbito del servicio público de carreteras, en el que ha operado -vía delegación- la traslación de funciones por parte de la Comunidad Autónoma al Cabildo Insular de Gran Canaria, que le habilita para el ejercicio de las correspondientes competencias administrativas, de acuerdo con la previsión estatutaria, legal y reglamentaria existente [cfr. arts. 22.3, 23.4 y 30.18 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan); 10.1, 32, 51 y siguientes, así como la disposición adicional segunda de la Ley autonómica 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; 5.2 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias (LCC); y el Decreto 162/1997, de 11 de julio, de Delegación de funciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de carreteras].

2. La legitimación de la Ilma. Sra. Presidenta del Cabildo Insular de Gran Canaria para solicitar el Dictamen resulta del art. 11.1 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), según la nueva redacción dada al mismo por

---

\* **PONENTES:** Sres. Cabrera Ramírez y Reyes Reyes.

el art. 5.2 de la Ley 2/2000, de 17 de julio, de Medidas económicas en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y establecimiento de normas tributarias.

3. En los procedimientos de responsabilidad patrimonial que deriven del ejercicio de funciones delegadas por el Gobierno de Canarias a los Cabildos Insulares, como ocurre en materia de carreteras, en virtud del señalado Decreto 162/1997, el Dictamen del Consejo Consultivo es preceptivo, conforme a lo dispuesto en el art. 10.6 LCCC, en relación con el art. 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

## II

1. La Propuesta de Resolución que constituye el objeto de este Dictamen opta por la solución de considerar la procedencia de desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada a la Administración responsable del servicio público a cuyo funcionamiento el particular afectado imputa el daño que ampara su pretensión de ser indemnizado, conforme a lo establecido en el art. 106 de la Constitución, en los arts. 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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 (RPAPRP).

2. La reclamación ha sido interpuesta ante el Cabildo Insular de Gran Canaria en un impreso formalizado de solicitud de permisos para obras, usos e informes fechado el día 20 de agosto de 1999, que fue registrado de entrada el mismo día y trasladado al Área de Obras Públicas para su tramitación con fecha 24 de agosto siguiente. Tal escrito no reúne los requisitos exigidos por el art. 6.1 RPAPRP, pues falta especialmente la proposición de prueba y la concreción de los medios de los que pretenda valerse la reclamante, lo cual debió provocar la suspensión del procedimiento con el fin de subsanar la solicitud, a tenor del art. 71 LRJAP-PAC, cosa que no se hizo en este procedimiento. Este defecto, no obstante, no dio lugar a indefensión, puesto que se abrió oportunamente un período probatorio.

La afectada alega en ese escrito que en la carretera C-810 -a la altura de la zona denominada Andén Verde, cerca de la Fuente- cayeron dos piedras sobre el vehículo (sin identificarlo y sin referir la fecha del suceso), añadiendo inmediatamente "espejo retrovisor izquierdo y guardabarros izquierdo" (se supone que pretendía

explicar que esas fueron las partes dañadas del automóvil afectado). Acompaña copia de su carnet de conducir, permiso de circulación del vehículo -figurando la reclamante como titular del mismo- documentación relativa al seguro, fotografías y Atestado instruido por comparecencia suya ante la Guardia Civil del Puesto de Agaete efectuada a las 20 horas del día 16 de agosto de 1999, en el que se hace constar la manifestación de la interesada relatando los hechos ocurridos, pero sin especificar la fecha en que se produjeron ni los daños causados en su vehículo por la caída de dos piedras sobre el mismo.

Con posterioridad, la reclamante presenta factura de reparación de los daños por importe de 33.679 ptas., a la que el perito designado por la Administración presta su conformidad.

3. Comunicada a la interesada el 17 de diciembre de 1999 la apertura de un período probatorio por término de treinta días comunes para proponer y practicar los medios que le convinieran, ésta no hizo uso de este derecho.

4. Con estos antecedentes, el órgano instructor redactó la Propuesta de Resolución, reconociendo a la reclamante la condición de interesada en el procedimiento administrativo al promoverlo como titular de derechos legítimos individuales, sobre la base de que la lesión sufrida en su patrimonio resulta o es consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras [cfr. arts. 31.1.a), 139 y 142 LRJAP-PAC].

La competencia para conocer y resolver dicha reclamación corresponde al Cabildo Insular de Gran Canaria, por ser la entidad que ejerce, por delegación de la Comunidad Autónoma, las funciones administrativas en materia de carreteras, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 162/97.

5. El procedimiento de responsabilidad que culmina la Propuesta de Resolución que nos ocupa se inicia con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modifica la LRJAP-PAC, siendo procedente el sistema de recursos que dicha Ley regula.

Por tanto, resulta ineludible indicar que no se ajusta a Derecho la declaración contenida en la Propuesta de Resolución de que el acto no agota la vía administrativa y que cabe interponer contra el mismo recurso de alzada ante el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Aguas del Gobierno de Canarias. Por el

contrario, la Resolución que se dicte agotará la vía administrativa, por mandato de lo prevenido en el art. 142.6 LRJAP-PAC, precepto de carácter básico, integrado en el régimen jurídico regulador de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, conforme indican los arts. 1 y 2 del mismo cuerpo legal, al determinar su objeto y ámbito de aplicación.

Consecuentemente, ha de indicarse tal circunstancia en la Resolución que recaiga y, para dar cumplimiento a lo establecido en el art. 89.3 de la señalada Ley rituarial, expresar que dicho acto podrá ser recurrido potestativamente en reposición ante el mismo órgano que lo dicte, dentro del plazo de un mes, de conformidad a lo prevenido en los arts. 116 y 117 de la propia Ley, o ser impugnado directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, señalando el órgano judicial donde hubiera de presentarse el recurso y el plazo para interponerlo.

6. La conformidad con la Propuesta de Resolución elaborada, que autoriza con su firma la Presidenta de la Corporación Insular, obliga a reiterar y dar por reproducida la consideración contenida en anteriores Dictámenes emitidos en los que se aborda el tratamiento que este Consejo ha entendido procedente efectuar respecto de las competencias instructora y resolutoria de procedimientos como los de responsabilidad patrimonial, siendo así que el Reglamento Orgánico por el que se rige el Cabildo Insular de Gran Canaria (de 22 de enero de 1992) atribuye a la Presidencia la competencia para resolver y a los Consejeros Insulares de Área la de proponer al Presidente lo que proceda en ejercicio de las atribuciones que tengan asignadas como propias de su Área [art. 12.b) y d) del señalado Reglamento Orgánico].

Como consecuencia de ello, dado que hay que separar y distinguir nítidamente las dos esferas de actuación, la Propuesta de Resolución corresponde ser elaborada, asumida o conformada por el correspondiente Consejero Insular del Área afectada, como órgano al que está atribuida la competencia de dirección e impulso de la actividad instructora; y no por quien ostente la Presidencia de la Corporación, por ser a este órgano a quien le corresponde la competencia para adoptar la decisión final (art. 34.1.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local).

### III

1. Se expresa en el Resultando II de la Propuesta de Resolución que el 18 de noviembre de 1999 la UTE A. -integrada por las entidades mercantiles A., S.A. y L.,

S.A.- encargada de la conservación de la carretera C-810, perteneciente a la Corporación Insular, informó al respecto manifestando que "del accidente en cuestión no se recibió noticia alguna en el Centro de Conservación de la zona norte donde existe un retén de 24 horas para vigilancia y asistencia a la carretera, ni por parte de la Guardia Civil ni de la Policía Local, ni de ningún particular". También indica dicho informe que el accidente se produjo a las 12,30; que el personal de vigilancia de la carretera no detectó con anterioridad nada extraño en la calzada que pudiera haber producido maniobras bruscas; y que según el parte de vigilancia del mismo día el Equipo de recorrido barrió pequeñas piedras a las 7,56 en el p.k. 57,900 (...)" .

La exigencia del art. 10.1 RPAPRP es que, en todo caso, se solicitará informe al Servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable. Dentro de la estructura del Área de Obras Públicas del Cabildo de Gran Canaria, el órgano instructor debe recabar el aludido informe al Servicio a que alude el señalado precepto reglamentario.

No resulta, por tanto, adecuadamente observada la expresada exigencia, al interesarse a una Empresa con la que se tiene contratada la conservación y mantenimiento de la carretera, y no al servicio responsable del control y supervisión de esas tareas contratadas. Máxime cuando el informe emitido por el Jefe de conservación de la UTE A. no aparece refrendado o conformado por quien, como técnico o Jefe la Unidad correspondiente, tenga a su cargo en el Área de Obras Públicas del Cabildo de Gran Canaria las referidas funciones de supervisión de la conservación, vigilancia o mantenimiento de la vía.

La actuación señalada tiene alcance suficiente para considerar que si no se subsana es esgrimible la anulabilidad del acto definitivo que recaiga, en razón de lo prevenido en el art. 63.2 LRJAP-PAC, por carecer de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin y originar indefensión a la interesada, aunque este supuesto sólo sería alegable por quien padezca sus consecuencias. Se efectúa la consideración que antecede a efectos de que se tenga en cuenta la inobservancia del precepto analizado y la falta del informe del servicio concernido.

2. Ha transcurrido con creces más de seis meses desde que se inició el procedimiento, sin que éste haya concluido y se haya dictado Resolución expresa, como previene obligatoriamente el art. 13.3 RPAPRP, por lo que sin perjuicio de que el particular afectado haya podido entender que la Resolución es contraria a la

indemnización, al estar la Administración obligada a resolver de modo expreso y a notificar a la interesada la Resolución que proceda, nada impide que se dicte la misma para que se atienda el mandato legal, con independencia de que se formule esta consideración en aras de evitar que se reiteren contravenciones como la que se deja reseñada.

#### **IV**

La motivación en que apoya el Fundamento de Derecho 5 para excepcionar la posible relación de causalidad -aparte de ser innecesaria al estimarse que no existe ésta- no es adecuada al Ordenamiento jurídico, puesto que no es imposible la realización de obras de contención en los taludes y zonas montañosas de la carretera ni tampoco el desprendimiento de piedras y su caída constituye fuerza mayor. Lo primero, porque entra dentro de las obligaciones del servicio público de carreteras la vigilancia y saneamiento de esos taludes y zonas para impedir y sanear el desprendimiento de piedras, adoptando, además de la señalización pertinente, las medidas apropiadas a tal finalidad; y, en todo caso, probar que su realización es imposible. Y lo segundo, porque esos desprendimientos de piedras y su caída a la carretera no pueden considerarse fuerza mayor, ya que ésta exige que los hechos en que se fundamenta, aún siendo previsibles, sean sin embargo inevitables (cfr. SS del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 1993, Ar. 8188, y de 9 de diciembre de 1993, Ar. 1792/1994), y en este supuesto hubieran podido ser evitados de haberse adoptado aquellas medidas. Por otra parte, tampoco es aplicable la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo, que se cita en el mismo Fundamento, porque la piedra causó el daño -según lo alegado por la reclamante- directamente en su caída al vehículo, y por tanto para nada puede tomarse en consideración la obligación o no de su retirada oportunamente por el servicio público de carreteras.

#### **V**

No hay sustento probatorio alguno que posibilite en el presente caso la estimación de la reclamación planteada. El desprendimiento de rocas desde el risco situado sobre la carretera es hecho alegado por quien insta el procedimiento de reclamación patrimonial, sin despliegue de ningún tipo de probanza ni de actividad encaminada a su esclarecimiento. La misma realidad de que el daño del vehículo fue ocasionado por el impacto o desprendimientos de rocas tampoco ha sido acreditada, porque no se ha propuesto ni practicado ningún medio de prueba encaminado a

constatar que fue precisamente el vehículo propiedad de la reclamante el alcanzado por las dos piedras que cayeron del risco a la carretera.

La reclamante considera que las rocas que -según ella- cayeron sobre la vía procedían del risco ubicado en la zona de Andén Verde. No consta en el expediente tramitado ni las características ni la situación ni la distancia existente desde el risco a la carretera. Tampoco consta la extensión del encargo de la conservación y mantenimiento de la carretera C-810, cuya función está encomendada a la UTE A.

## CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación se considera conforme a Derecho, debiéndose, no obstante, ajustar a las observaciones formuladas en el Fundamento II, apartado 5, sin que deba fundamentarse en el concurso de fuerza mayor, sino sencillamente en la no probada relación de causalidad, como se razona en el Fundamento IV. Además, se formulan consideraciones relativas a la tramitación del procedimiento incoado en los Fundamentos II, apartados 2 y 6, y III.