



Consejo Consultivo de Canarias

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

La Laguna, a 17 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 incoado a instancia de C.R.J.R., en nombre y representación de F.A.S., por daños materiales causados en el vehículo propiedad de ésta, y que imputa al funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 162/2000 ID)\*.*

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

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Ilma. Sra. Presidenta del Cabildo de Gran Canaria, es la Propuesta de Resolución formulada en el expediente de reclamación de indemnización, referenciado en el encabezado, por daños que se imputan al funcionamiento del servicio público de carreteras, de titularidad autonómica aunque sus funciones de mantenimiento y conservación el Cabildo de Gran Canaria las tiene delegadas en virtud del art. 2.1.A.1 del Decreto 162/1997, de 11 de julio, dictado con la cobertura legal del art. 5.2 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias (LCC), en relación con los arts. 10, 51 y 52 y la disposición adicional segunda, j) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC), el Decreto 247/1993, de 10 de septiembre, de Clasificación de las carreteras de interés regional, y la disposición transitoria primera y el Anexo nº 2 del Reglamento de Carreteras de Canarias, aprobado por el Decreto 131/1995, de 11 de mayo.

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

---

\* PONENTE: Sr. Yanes Herreros.

Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), según la nueva redacción dada al mismo por 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.

4. La reclamación se presentó el 15 de junio de 1998, razón por la que resulta aplicable al caso la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) en su versión original, pero no en la que, modificando ésta, aprobó la Ley 4/99, de 13 de enero, sin perjuicio de ser de aplicación el sistema de recursos establecido en esta segunda Ley, de acuerdo todo ello con lo prevenido en la disposición transitoria segunda de la misma.

En este sentido, ha de advertirse que la Resolución que culmina el procedimiento, pese a ser competencia del Cabildo, cierra la vía administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 142.6 LRJAP-PAC, de manera que no cabe recurso de alzada contra la Resolución que se dicte, a diferencia de lo mantenido en la Propuesta analizada. En cambio, aunque la Propuesta, improcedentemente, no lo señala cabe presentar contra la Resolución que se dicte aparte del eventual recurso contencioso-administrativo ante el órgano judicial competente, el recurso potestativo de reposición ante el órgano resolutorio, que es la Presidencia del Cabildo actuante (cfr. arts. 89.3, 107.1, 109, 114.1 y 116 LRJAP-PAC).

5. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva. Asimismo, la reclamación se presenta dentro del plazo legalmente establecido al efecto y el daño es efectivo, evaluable económicamente y está personalmente individualizado.

6. La Administración dejó paralizado el procedimiento más de seis meses, no abriendo el trámite de vista y audiencia a la interesada hasta el 12 de julio de 1999, pese a que la instrucción estaba finalizada a principios de diciembre de 1998.

La interesada realizó alegaciones en trámite de audiencia mediante escrito presentado el 29 de julio de 1999. La Administración paralizó nuevamente el expediente otros diez meses, pues hasta el 7 de junio del 2000 no redacta la Propuesta de Resolución, transcurriendo luego cerca de otros cinco meses y medio hasta que el 15 de noviembre tiene entrada en este Consejo la solicitud de Dictamen.

En definitiva, la tramitación del procedimiento, desde que se presentó el escrito de reclamación hasta la solicitud de Dictamen el 15 de noviembre del 2000, ha durado dos años y cinco meses. De ese período, la realización de las actuaciones sólo ha requerido ocho meses y durante el resto del tiempo -un año y nueve meses- la Administración no ha realizado ningún tipo de actividad sin que tampoco hubiese hecho uso de la facultad que le confiere el art. 42.6 LRJAP-PAC.

Pues bien, conforme al art. 13.3 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por Decreto 429/1993, de 26 de marzo, el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, plazo que se ha incumplido sobradamente aquí. No obstante, sin perjuicio de las responsabilidades que ello pudiere generar, de acuerdo con los arts. 42.1 y 43 LRJAP-PAC, la Administración está obligada a resolver expresamente, aún fuera de plazo, aunque se podrá entender desestimada la reclamación de no recaer Resolución expresa (cfr. art. 142.7 LRJAP-PAC).

7. La reclamante solicita que se le indemnice por los daños que sufrió su vehículo al ser alcanzado por una tablilla que se encontraba sobre la calzada de la vía por la que circulaba. De la documentación obrante en el expediente resulta que en la fecha del hecho lesivo la limpieza y retirada de objetos de la calzada estaba contratada con la empresa E.

## II

1. Forma parte del servicio público de carreteras la obligación de la Administración prestataria de mantener las vías públicas en las condiciones adecuadas para permitir su uso en condiciones de razonable seguridad por los usuarios, incluyendo el saneamiento de sus taludes o laterales y la retirada de obstáculos que en ella pudieran existir, cualquiera que fuese su procedencia.

Evidentemente, esta obligación puede efectuarla la Administración directamente o indirectamente a través de contratista, como es el caso. Por eso, salvo que la empresa adjudicataria del servicio alegue el concurso de alguna de las causas legalmente previstas que permiten imputar la responsabilidad por los daños causados a la Administración, será ella quien deba, en cuanto responsable, soportar finalmente el abono de la indemnización. Pero, no obstante lo previsto en el art. 97.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TR-LCAP), reiterada jurisprudencia sostiene que, frente al usuario, debe responder primero la Administración titular del servicio (cfr. art. 139 LRJAP-PAC), sin perjuicio de que pueda luego repetir contra el contratista de acuerdo con lo contemplado en los apartados 1 y 2 del citado art. 97 TR-LCAP.

Por lo demás, es exigible la conexión entre el funcionamiento del servicio -aquí concretado en la antedicha función- y el daño producido, pudiéndose producir la quiebra de dicho nexo causal por la intervención única y exclusiva de un tercero o del propio interesado si vulnerase normas reguladoras del uso de la vía o de la circulación. Lo que no obsta a que puedan existir supuestos en que, no teniendo tal intervención las características señaladas, no se desplace totalmente el deber de la Administración que se ha expresado y aparezcan supuestos de responsabilidad compartida o de matización de la administrativa, como asimismo ha puesto de manifiesto reciente jurisprudencia.

Finalmente, aunque la responsabilidad patrimonial de la Administración es objetiva -respondiéndose tanto de ser anormal como normal el funcionamiento del servicio y tanto por acción como por omisión- el daño producido ha de ser antijurídico, siendo imputable a la Administración titular y no al propio afectado por no tener éste el deber jurídico de soportarlo. Entendido éste como deber que aparece más que por la causa expuesta en el apartado precedente por el motivo genérico legalmente prevenido de fuerza mayor o por la asunción por el usuario del servicio de un cierto riesgo conexo con la razonable realización de las funciones de éste.

2. En el presente supuesto, de los datos que constan en el expediente remitido a este Organismo junto a la solicitud de Dictamen se desprende que ha de considerarse probados los daños ocasionados al vehículo de la reclamante, así como la causa

inmediata de que los mismos se han producido, desde luego, en el ámbito de prestación del funcionamiento del servicio público de carreteras.

En esta línea, en principio no parece que la contrata esté exenta de la obligación de soportar en su patrimonio el costo de la indemnización a otorgar al reclamante, pues no se dan los supuestos previstos en el art. 97 TR-LCAP, o en el art. 1.3 RPAPRP, en los que la Administración debe asumirlo pese a que el servicio esté contratado.

Por otro lado, no cabe sostener la quiebra del nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio por la intervención de un tercero o del propio afectado, en orden a eliminar totalmente la responsabilidad del titular del servicio en relación con su deber de limpieza de la vía y, obviamente, con sus usuarios. Particularmente, no parece que dadas las circunstancias del suceso pueda aducirse incumplimiento por el afectado de las normas de circulación conformadoras del principio de conducción dirigida (cfr. arts. 9.2, 10.2, 11, 12 y 19.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/90, de 2 de marzo).

Sin embargo, ha de observarse que el obstáculo -dada su naturaleza y las características de la carretera donde sucedió el hecho lesivo- no procede de los elementos de aquella, concretamente de sus taludes o laterales; y que consta tanto que se realizaron adecuadamente, cuantitativa y cualitativamente las actuaciones propias de la función de limpieza de la vía, como que no se han producido otros daños a vehículos generados por la misma causa.

En consecuencia, ha de estimarse que el reclamante, usuario de la carretera, tiene el deber jurídico de soportar el daño que se le ha producido porque es materialmente imposible un funcionamiento razonable del servicio que evitase la producción del hecho lesivo. Esto es, la aparición de la tablilla en la vía fue tan inmediata al paso del vehículo dañado que no existió espacio de tiempo para que se efectuase la detección y retirada de la misma.

Al respecto ha de recordarse que es constante la jurisprudencia del Tribunal Supremo (cfr., entre otras, por todas, la Sentencia de 8 de octubre de 1986, Ar. 5663) que se pronuncia en el sentido indicado. Así, la últimamente citada dice explícitamente que "el deber de vigilancia inherente al servicio público de mantenimiento de carreteras y, en concreto, la posible omisión por parte de los

órganos encargados de la conservación de la vía y de la retirada de obstáculos en ella, no puede exceder de lo razonablemente exigible, lo que desde luego no puede ser una vigilancia tan intensa y puntual que, sin mediar prácticamente lapso de tiempo apreciable, cuide de que el tráfico en la calzada sea libre y expedito". Pronunciamiento que, en cuanto a eliminación de obstáculos en la carretera, es aplicable tanto a manchas de aceite, como a piedras o tablillas que aparezcan en aquélla.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución es conforme a Derecho, no siendo imputable a la Administración el daño generado al reclamante, que tiene el deber de soportarlo, sin perjuicio de lo expresado en el Fundamento I, apartados 4 y 6.