



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 3 / 2 0 0 1

La Laguna, a 3 de mayo de 2001.

Dictamen solicitado por la Ilma. Sra. Presidenta del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por J.L.A.E., por daños ocasionados en su vehículo, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 45/2001 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen recae sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Cabildo Insular de Gran Canaria por el funcionamiento del servicio público de carreteras de titularidad autonómica, servicio que fue delegado en dicha Administración Insular por medio del Decreto 162/1997, de 11 de julio, modificado por el Decreto 333/1997, de 19 de diciembre, dictados con la cobertura legal del art. 5.2 de la Ley 9/1991, de 8 de marzo, de Carreteras de Canarias, en relación con los arts. 10, 51, 52 y Disposición Adicional 2ª.1 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPCan), 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. Cabrera Ramírez.

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.

3. Como se ha fundamentado en diversos Dictámenes de este Consejo, puesto que se trata de una competencia delegada su régimen jurídico sigue siendo el mismo (arts. 5 y 10 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico; art. 27.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en relación con los arts. 37 y 41.1 de la misma; arts. 51.3, 54 y 55 LRJAPcan); por consiguiente, en los procedimientos de exigencia de responsabilidad patrimonial por la actuación administrativa delegada por la Comunidad Autónoma a las Administraciones Insulares el Dictamen del Consejo Consultivo es preceptivo conforme al art. 10.6 de su Ley reguladora en relación con el art. 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

II

1. El procedimiento se inicia el 27 de septiembre de 1999 por el escrito que J.L.A.E. presenta ante el Cabildo Insular de Gran Canaria reclamando el resarcimiento de los daños producidos en el vehículo de su propiedad, como consecuencia de la colisión con una piedra de gran tamaño que se encontraba en la calzada de la autopista GC-1, con fundamento en lo dispuesto 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 (RPRP), aprobado por Real Decreto 429/93.

El hecho lesivo que ha determinado la iniciación del procedimiento se produjo el día 21 de noviembre de 1998, por lo que no ha prescrito el derecho a la reclamación del interesado (art. 142.5 LRJAP-PAC). Asimismo, el daño por el que se reclama es efectivo, personalmente individualizado y económicamente evaluable (cfr. art. 139.2 LRJAP-PAC).

En el expediente se cumple el requisito de legitimación activa del reclamante, que ha sufrido un menoscabo patrimonial en un bien cuya titularidad ha acreditado. En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde al Cabildo de Gran Canaria en cuanto órgano 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.

En la tramitación del expediente se han respetado los trámites legales preceptivos, con excepción del plazo que para su resolución impone el art. 13 RPRP. No obstante, la Administración está obligada a resolver expresamente, a tenor de los arts. 42.1 y 43 LRJAP-PAC.

2. En relación con estos mismos hechos, se presentó el 12 de febrero de 1999 ante el Cabildo de Gran Canaria otra reclamación de responsabilidad patrimonial por un perjudicado que también había colisionado contra la piedra y que fue desestimada por falta de prueba del accidente alegado. Estando aún en tramitación este procedimiento, se presentó la solicitud de indemnización que ha dado origen a la Propuesta de Resolución que ahora se dictamina. A pesar de tratarse de dos procedimientos por los mismos hechos y de que el interesado en este último se refiriera en su solicitud a aquel otro perjudicado a los efectos de su comparecencia en trámite de prueba, la Administración no procedió a su acumulación. Aunque la referida acumulación resulte en todo caso potestativa (arts. 73 LRJAP-PAC y 6.2 RPRP), sin embargo hubiera permitido que, con independencia de la resolución que se adoptara acerca de la procedencia o no de la indemnización, se ofreciera un tratamiento similar a ambos.

3. En la documentación obrante en el expediente consta que el mantenimiento y conservación de la carretera donde se produjo el accidente por el que se reclama se encuentran contratados con la empresa E., S.A., que contractualmente viene obligada en principio a retirar los obstáculos que se encuentren en la vía, dentro de las condiciones fijadas en el clausulado del contrato.

De acuerdo con lo antedicho, salvo que la empresa adjudataria del servicio alegue el concurso de alguna de las causas legalmente previstas que permiten imputar la responsabilidad por los daños acusados 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, y la opinión que sobre este particular ha expresado este Organismo en diversos Dictámenes en la materia, diversa jurisprudencia, particularmente del Tribunal Supremo, mantiene que, frente al usuario, debe

responder primero la Administración titular de la prestación del servicio, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 139 LRJAP-PAC y a través del procedimiento ordenado en el RPRP.

Siempre sin perjuicio de que luego pueda repetir contra el contratista, en caso de proceder y conceder la indemnización reclamada, en aplicación de las reglas sobre la distribución de la responsabilidad en supuestos de gestión indirecta del servicio por contrato que se prevén en el apartado 1 del antedicho precepto legal (Dictámenes de este Consejo 12 y 15/2001).

III

1. Según manifiesta el interesado en su solicitud, circulaba por la indicada vía GC-1 alrededor de las 7'15 horas cuando, a la altura del p.k. 11'900 y encontrándose en el carril más próximo a la mediana, se produjo la colisión con la piedra, que quedó incrustada en el vehículo. Una vez situado en el arcén, pudo comprobar que se encontraban allí otros dos vehículos que también habían colisionado con aquel obstáculo.

El hecho que ha dado origen a la iniciación del presente procedimiento se encuentra acreditado en el expediente a través del informe emitido por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil de aclaración de accidente ocurrido en la carretera GC-1 de fecha 29 de octubre de 1999, en el que se indica "que, circulando en el día señalado a la altura del mencionado p.k. 11'900, situado a la salida de una curva a izquierda de visibilidad reducida por mediana y vegetación situada sobre la misma, se observó rastros de tierra, pequeñas piedras y vegetación sobre el carril izquierdo más próximo a la mediana, así como huellas de arrastre de algún objeto sólido sobre la calzada en diagonal izquierda a derecha, observando a continuación, a unos 200 metros del punto donde se encontraban los rastros de tierra, un vehículo parado en el arcén, debajo del cual se encontraba una piedra de gran tamaño causante de los desperfectos que presentaba".

2. En cuanto a la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público de carreteras, no ofrece problemas su determinación, pues, como ha resaltado este Consejo en diversos Dictámenes, es obligación de Administración el mantenimiento de las vías en condiciones adecuadas de uso, según imponen los arts. 1.1, 5.1, 10.3 y 22.1 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias.

No obstante, la Propuesta de Resolución desestima la pretensión indemnizatoria por entender que precisamente no concurre la existencia del necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño producido. Para ello basa su argumentación en lo informado por el Equipo de Vigilancia del Área de Obras Públicas del Cabildo de Gran Canaria, con fecha 2 de junio de 1999, quien informa que "la zona no es propensa a desprendimientos, ya que no existen taludes en los márgenes", así como en el parecer de los Agentes de Tráfico, quienes textualmente indican que "es cierta la existencia de restos de tierra y vegetación análogos a la que se encuentra en la mediana, como también lo es que la piedra, origen de los daños en el vehículo implicado, no guarda relación alguna con dicha vegetación al ser de un tamaño considerablemente superior a las piedras de pequeño tamaño y gujarros existentes en dicha mediana, de un tamaño entre 15 y 20 cms.". Además, se señala que uno de los Agentes realizó una inspección ocular de la zona, no observando la existencia de otras piedras de parecido tamaño a la que provocó dicho accidente. Por ello, entiende que el origen del obstáculo no deriva del funcionamiento del servicio, sin que exista tampoco constancia del momento en que apareció en la vía, inmediatamente antes o no de la producción del accidente.

Sin embargo, ha de observarse que, con anterioridad al accidente sufrido por el interesado, otros dos vehículos también colisionaron con la piedra. La Administración, a pesar de haberlo solicitado en dos ocasiones el interesado, no citó a estos dos perjudicados, cuyas declaraciones pudieran haber resultado relevantes acerca del posible origen de la piedra en la calzada y de la inmediatez de su presencia, además de constatar el momento en que se produjeron estos accidentes anteriores. Y la consecuencia de todo ello es que la desestimación de la Propuesta de Resolución se apoya en una mera hipótesis: "sobre la intervención en el hecho causante del accidente, de un tercero desconocido pero ajeno a la Administración que ocasionó consciente o inadvertidamente la situación de peligro generadora del daño, con lo que se rompe ese preciso carácter directo entre el actuar administrativo y el perjuicio ocasionado de que antes se trató y sólo queda como vía de posible responsabilidad de aquélla la omisión de la vigilancia debida a la carretera en la que apoya la parte actora en realidad su reclamación (...)".

En efecto, en el escrito de alegaciones de la empresa E., S.A. se afirma que su contrato de conservación abarca desde las 8,00 h. hasta las 17,00 h. de lunes a viernes; que el parte de vigilancia del día del accidente 21 de noviembre de 1998 no

aparecen reflejadas incidencias; y que es imposible que existiesen piedras en la calzada de tales dimensiones, puesto que la empresa procede a la limpieza de la calzada todos los días, al iniciar y finalizar la jornada de trabajo, por medio de la barredora que lleva incorporado el sistema de aspiración de sólidos y líquidos, quedando, por tanto, la carretera siempre limpia.

Esto es, si bien la carretera en cuestión estaba despejada a las 17,00 h. del día 20 de noviembre de 1998, la piedra originadora del accidente, que estaba en la vía sin duda, pudo aparecer en ella desde esa hora hasta las 8,00 h. del día siguiente, 21 de noviembre, durante un espacio de tiempo de 14 horas durante las cuales ni E., S.A. ni el Servicio del Área de Obras Públicas del Cabildo de Gran Canaria realizaron funciones en la carretera, existiendo por ende la omisión de la vigilancia debida en ella, que además es una autovía, durante un tiempo excesivamente largo no sólo cada día laboral, sino sábados y domingos por completo.

Por consiguiente, aún en el supuesto hipotético de que la aparición de una piedra grande en la carretera fuera debida a la intervención de un tercero desconocido y ajeno a la Administración, hipótesis que no descarta sin mas que aquél fuera un agente de ésta o persona conexas con ella, como quiera que el accidente objeto de este procedimiento ocurrió a las 7,15 horas, antes de que se iniciaran las funciones contratadas del servicio, la cuestión fundamental a observar es que corresponde a la Administración probar el momento en que aparece la piedra en la vía y la causa de su permanencia en ella en orden a no asumir la responsabilidad por los daños por ella ocasionados.

Así, el art. 1.214 del Código Civil en que pretende apoyarse la Propuesta de Resolución no debe interpretarse en el sentido de que la carga de la prueba corresponde únicamente a quien reclama, como se afirma en la Propuesta de Resolución, puesto que el reclamante alega una cosa y la Administración insular otra: aquél los hechos que apoyan su reclamación y ésta los de su exculpación o hechos obstativos. Y, sin duda, consta suficientemente acreditado que el reclamante colisionó con una piedra situada sobre la calzada con la que, además, habían colisionado otros vehículos, sin que sea imputable tal colisión a su conducción, como comprueban los Agentes de Tráfico.

En cambio, no existe prueba alguna de que esa piedra hubiera caído en la calzada en un corto espacio de tiempo anterior al accidente, tan inmediato que no hubiera permitido su retirada. Es más, no parece que ello sucediera porque no sólo

se produjeron varias colisiones, sino que durante catorce horas no parece haberse realizada función alguna del servicio en esa carretera. Ni siquiera se ha intentado determinar por el órgano instructor del procedimiento los motivos por los que se encontraban en la calzada tierra, otras pequeñas piedras y vegetación similares a las de la mediana, proviniendo de un elemento de la propia carretera, no actuando tampoco precedentemente cuando el interesado propuso que se requiriera de la empresa contratista información sobre sí en ese p.k. concreto se habían realizado trabajos en la mediana con el fin de aclarar este extremo, sin que la empresa contestara una vez instada a ello por la Administración. En fin, el hecho de que no se encontraran otras piedras de igual tamaño en la zona no supone por sí solo que la que originó el accidente no proviniera de la mediana.

En consecuencia, resultando acreditado en el expediente el acaecimiento del hecho lesivo y su causa, teniendo en cuenta la obligación de la Administración de mantener las vías en condiciones adecuadas de uso y no habiéndose acreditado la inmediatez de la presencia en la calzada del obstáculo en relación con el accidente, este Organismo estima que concurre la existencia del nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño producido, por lo que no resulta la Propuesta de Resolución ajustada a Derecho.

3. En cuanto al montante de la indemnización, ha de indicarse que, habiéndose acreditado por el reclamante, mediante las facturas abonadas, que el importe de la reparación efectuada en el vehículo ascendió a 325.788 pesetas, las cuales no han sido rechazadas o no admitidas por el órgano instructor, tal ha de ser la cantidad a abonar al reclamante. No obstante, tal cifra habrá de incrementarse con la que resulte de los criterios aplicables al caso, en la línea de lo previsto en el art. 143.2 LRJAP-PAC, habida cuenta de la demora en resolver el procedimiento sin que ésta sea en absoluto imputable al reclamante.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución desestimatoria del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial no se considera ajustada a Derecho, pues concurre el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño por el que se reclama, según se razona en el Fundamento III, por lo que debe estimarse la

reclamación, indemnizándose al reclamante en la forma determinada en el punto 3 del mencionado Fundamento.