



Consejo Consultivo de Canarias

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

La Laguna, a 22 de marzo de 2002.

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 L.G.H., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 136/2001 ID)\**.

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

### I

1. En orden a determinar su adecuación jurídica, el objeto del Dictamen a emitir en el expediente arriba referenciado, solicitado por la Presidencia del Cabildo Insular de Gran Canaria, es la Propuesta de Resolución formulada en un procedimiento administrativo sobre responsabilidad patrimonial por daños causados por el funcionamiento del servicio público de carreteras, de titularidad autonómica, cuyas funciones de mantenimiento y conservación tiene delegadas el citado Cabildo Insular en virtud del art. 2.1.A.1 del Decreto 162/1997, de 11 de julio, dictado con la cobertura del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC, arts. 22.3, 23.4 y 30.18) y de la Ley 1/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias (LCC, art. 5.2), en relación con los arts. 10.1, 32, 51 y 52 y disposición adicional segunda, j), de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC), con la disposición transitoria primera y anexo nº 2 del Reglamento de Carreteras de Canarias (RCCan), aprobado por Decreto 131/1995, de 11 de mayo, y con el Decreto 247/1993, de 10 de septiembre (relación de carreteras de interés regional).

---

\* PONENTE: Sr. Yanes Herreros.

2. La legitimación de la Presidencia del Cabildo para solicitar el Dictamen resulta del art. 11.1 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), modificado 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 y de establecimiento de normas tributarias.

Por otra parte, la preceptividad del Dictamen y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo tienen su fundamento legal en el art. 10.6 LCC en relación con el art. 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

El Dictamen debe pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización (art. 12.2 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, RPRP, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 23 de marzo), aunque puede extenderse a la determinación del resto de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial o a la corrección del procedimiento seguido. Constituye, asimismo, la última actuación dentro del procedimiento antes de su resolución y, al efecto de su emisión, el órgano competente para recabarlo ha de remitir al Consejo Consultivo todo lo actuado, incluyendo una Propuesta de Resolución o, en su caso, un Acuerdo de terminación convencional (art. 12.1 RPRP).

3. El procedimiento administrativo se inició a solicitud de D.L.G.H., formalizada por escrito presentado el día 9 de junio de 2000, formulando reclamación de indemnización por daños producidos en el vehículo.

El hecho lesivo se produjo, según pretende el interesado, a las 6 horas y 50 minutos del día 6 de junio de 2000, al circular el citado vehículo, conducido por el propio reclamante, por la carretera GC-810, punto kilométrico 43, en dirección a San Nicolás de Tolentino, consistiendo en el desprendimiento de una piedra de gran tamaño que cayó delante del vehículo, que colisionó con ella, resultando abollado y rajado el parachoques delantero.

La Propuesta de Resolución desestima la reclamación por entender, en síntesis, que no se ha demostrado por el reclamante la existencia de relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público, pues no se acredita la producción del referido accidente.

## II

En el análisis técnico-jurídico a efectuar se tendrá presente, aparte de la ordenación del servicio público prestado, la regulación sobre responsabilidad patrimonial contenida en la normativa estatal, a cuya legislación básica (Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJAP-PAC) remite el art. 33.1 LRJAPC, sin que la Comunidad Autónoma haya dictado norma alguna de desarrollo pese a tener competencia normativa en la materia (arts. 106.2 y 149.1.18ª de la Constitución y 32.6 EAC).

El análisis del referido marco normativo permite afirmar:

### **A) En cuanto al procedimiento:**

Conforme al art. 78.1 LRJAP-PAC, la instrucción debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo III del Título VI de la citada Ley. Y, examinado el contenido de tal Capítulo III, puede comprobarse que forman parte de la instrucción los trámites de alegaciones, informes -entre los que reviste especial relevancia, en los supuestos de responsabilidad patrimonial, el del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la supuesta lesión indemnizable-, prueba, audiencia, y, en su caso, información pública.

Por otra parte, de acuerdo con el art. citado, los actos de instrucción se enderezan a la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los que deba pronunciarse la resolución, finalidades que determinan, salvo, naturalmente, la existencia de prescripciones legales preceptivas para el caso, el momento, la forma y el orden de su celebración.

Tratándose, como en el caso presente, de un procedimiento sobre responsabilidad patrimonial, el órgano instructor -una vez subsanados, en su caso, los defectos u omisiones de la solicitud con arreglo al art. 71 LRJAP-PAC- ha de recabar en primer lugar el informe antes referido, inquiriendo los datos que, en función del contenido de la reclamación, se estimen de utilidad para la finalidad instructora y, con el mismo fin, es pertinente que recabe al propio tiempo -o a la vista de dicho informe, según las circunstancias concurrentes- otros que hagan al caso (art. 10 RPRP), como el de la Guardia Civil o el de la Policía Local, tras lo cual deberá abrir, cuando proceda conforme al art. 80.2 LRJAP-PAC, el correspondiente período de prueba.

En este orden de cosas, ha de partirse de la distinción entre carga de la prueba en sentido formal y en sentido material, refiriéndose la primera al deber de desplegar una determinada actividad probatoria y la segunda a los efectos de la acreditación o no de hechos, decidiendo el órgano que ha de resolver a quién perjudica la circunstancia de que no resulte probado un hecho determinado.

Pues bien, materialmente corresponde al reclamante demostrar tanto la existencia del hecho lesivo y del daño producido, como que éste se produce en el ámbito del funcionamiento del servicio y que existe nexo causal entre ambos factores, daño y funcionamiento; y a la Administración, los hechos impositivos de su responsabilidad, como son la fuerza mayor, la intervención inmediata y concluyente de un tercero en la producción del hecho lesivo, la culpa del interesado, y, en general, cualquier otro motivo que pueda servir de fundamento para ello, por quiebra del aludido nexo o por deber del afectado de soportar el daño sufrido.

En todo caso, esta distribución de la carga probatoria debe matizarse mediante la aplicación de los principios, de creación jurisprudencial, de disponibilidad de la prueba y de facilidad probatoria, conforme a los cuales dicha carga se desplazará sobre aquella de las partes que por su proximidad a la fuente de prueba o por conocer la existencia de ésta y su utilización, se encuentre en una posición de mayor facilidad probatoria.

Sin embargo, formalmente ha de advertirse que, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención, o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos, o a formular alegaciones y presentar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia y al evacuar ésta, la instrucción debe realizarse de oficio por el órgano instructor (art. 78.1 LRJAP-PAC en relación con los arts. 35.e), 79.1 y 84.2 de dicha Ley).

Y, por otro lado, hay que tener en cuenta lo previsto tanto en el art. 80.1 y 2, LRJAP-PAC, como en el art. 6.1 RPRP, estableciendo que se acompañe a la reclamación cuantas alegaciones, documentos, e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante, formulando para su cumplimiento la Administración, si fuera preciso, el oportuno requerimiento (art. 71 LRJAP-PAC).

## **B) En relación con la cuestión de fondo.**

Corresponde al titular de la vía o gestor del correspondiente servicio de carreteras la responsabilidad del uso de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, con instalación en ella de las adecuadas señales y marcas viales (arts. 57.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo; 5 LCC y 14 de su Reglamento), habiéndose delegado las funciones correspondientes de la Administración a los Cabildos Insulares, como ya se dijo, incluyendo concretamente las actividades de conservación y mantenimiento de las carreteras de titularidad autonómica.

Tales funciones pueden contratarse, prestándose indirectamente mediante contratistas, que, contractualmente, responden de los daños y perjuicios que causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato, salvo que hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración o, para el caso de contratos de obras o de suministro de fabricación, como consecuencia de vicios del proyecto elaborado por la Administración (art. 97 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio).

No obstante, al respecto no hay unanimidad doctrinal ni jurisprudencial sobre la aplicación de esta normativa, en relación con la LRJAP-PAC y RPRP, determinándose la forma y el momento en que deba el contratista responder por daños a terceros en la prestación de un servicio público, particularmente el de carreteras.

Así, cierta jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS) aún resuelve este problema con la aplicación, entendiéndola aún vigente, de la norma del art. 134 del Reglamento General de Contratación, pero es mayoría la línea seguida en otras sentencias del propio TS u otros Tribunales, acogida por este Organismo a los efectos oportunos, según la cual, frente al particular y usuario del servicio y siendo directa la relación de éste con su prestación y, por ende, con la Administración titular o gestora, debe responder ésta, cualquiera que sea la forma en que presta tal servicio, sin perjuicio de que, en su caso y si procediere contractualmente, pueda luego repetir contra el contratista.

### III

1. La solicitud que dio lugar a la iniciación del procedimiento se ha presentado dentro del plazo de un año establecido en el art. 142.5 LRJAP-PAC y, además, concurren en la reclamación formulada los requisitos de admisibilidad del art. 139.2 de dicha Ley, siendo el daño efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado.

Por otro lado, la legitimación pasiva corresponde al Cabildo de Gran Canaria, como se ha dicho, mientras que la activa corresponde al titular del bien supuestamente dañado (cfr. art. 142.1 LRJAP-PAC, en relación con los arts. 139.1 y 31.1, a) de ésta. Y éste es, de acuerdo con la documentación obrante en el expediente del procedimiento seguido, C.R.O.D., pero no el reclamante, L.G.H., que parece ser tan sólo el conductor habitual del coche accidentado, aunque pudiera existir alguna duda al respecto en cuanto que se menciona al reclamante, de pasada, como propietario del vehículo en escrito de la Policía Local de San Nicolás de Tolentino.

Pues bien, es evidente la relevancia que tiene el esclarecimiento de este punto, pues es contrario a Derecho, al vulnerarse los derechos procedimentales del interesado de tal modo que se genera la invalidez de las actuaciones, que el procedimiento se tramite no sólo en relación con persona no propiamente interesada, sino con ausencia y desconocimiento de ésta.

Por tanto, la adecuación jurídica de la tramitación y, por ende, la PR exige asegurar que el reclamante es interesado por ser titular del vehículo, o bien, que, no siéndolo porque lo es la otra persona mencionada, sin embargo ésta conoce y consiente su actuación, pudiéndolo avalar el hecho que las notificaciones se le hacen en el domicilio de dicha persona. Cosa que, pudiéndolo hacer la Administración a través del art. 71 LRJAP-PAC, no lo ha hecho.

2. En cualquier caso, se ha superado con creces el plazo de duración del procedimiento, que es de seis meses, conforme resulta de aplicar los arts. 42.2 de la LRJAP-PAC y 13.3 del RPRP, sin estar ello fundado o justificado y con los efectos que al silencio administrativo asignan los arts. 142.7 LRJAP-PAC, y 13.3 RPRP, en relación con el art. 43.2 de aquélla. Subsiste, no obstante, la obligación de resolver, como en efecto se ha propuesto al órgano resolutorio (arts. 42.1 y 43.4.b) LRJAP-PAC).

## IV

Recabado por indicación del Consejo Consultivo informe del servicio cuyo funcionamiento ha ocasionado presuntamente el daño, se ha emitido el 30 de enero de 2002, expresándose en él que existe posibilidad de desprendimiento en la zona. Pero esa información que carece por sí misma de relevancia como elemento de juicio decisivo o determinante, pues del mero riesgo de caídas de piedras no puede deducirse sin más la producción de éstas o que las mismas causen daños a los particulares; esto es, no sirve para acreditar la existencia del hecho lesivo alegado o que el automóvil del reclamante fuese dañado por piedras caídas del talud cercano a la vía, conectando el daño con el funcionamiento del Servicio.

Y tampoco valen a este fin los informes emitidos por la Guardia Civil o por la Policía Local, ni el "informe" -que no es tal, sino una declaración de parte- de la Unión Temporal de Empresas, UTE, denominada "A.", encargada de la conservación y mantenimiento de la carretera. Además, este último es deficiente a los propósitos de la instrucción por su propia naturaleza y porque la empresa no realizaba las funciones contratadas a la hora que se dice ocurrido el accidente.

En esta línea, es también claro que el reclamante no ha aportado ningún medio probatorio, elemento de juicio o siquiera dato que acredite la producción del desprendimiento y que una piedra desprendida causa daños al vehículo que conducía.

Por consiguiente, no estando probada la existencia del hecho lesivo, no puede haber relación de causalidad entre el daño sufrido por el reclamante y el funcionamiento del servicio, procediendo por este motivo desestimar la reclamación formulada.

## CONCLUSIÓN

Según se razona en el Fundamento IV, es conforme a Derecho desestimar la reclamación a la que se refiere la Propuesta dictaminada al no existir relación de causalidad, sin perjuicio de lo advertido, con la consecuencia allí expuesta para la Resolución que se dictare sin aclarar este extremo, en el Punto 1 del Fundamento III sobre el interesado en el procedimiento.