



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 5 / 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 C.S.G., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 147/2001 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

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 (LCCan, 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 (RCC), 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.

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.

La preceptividad del Dictamen y la competencia del Consejo para emitirlo tienen su fundamento legal 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

El procedimiento administrativo se inició a solicitud de C.S.G., formalizada por escrito presentado el día 23 de noviembre de 2000 mediante el que formuló reclamación de indemnización por daños producidos en el vehículo de su propiedad.

El hecho lesivo se produjo, según pretende el interesado, cuando el día 28 de noviembre de 1999, sobre las 10 horas, al circular el citado vehículo -conducido, con su permiso, por su hermano A.S.G.- por la carretera GC-1, p.k. 16 y sentido Arguineguín, de forma brusca y repentina un perro atravesó la mediana, sin que el conductor pudiera efectuar maniobra evasiva alguna, colisionando directamente contra el vehículo y ocasionándole daños en su parte delantera.

La Propuesta de Resolución considera que procede desestimar la reclamación por entender, en síntesis, que conforme al RCC no es obligatoria la existencia de mallas de cerramiento en el punto kilométrico indicado, que no es exigible de la Administración el despliegue de una vigilancia tan intensa y detallada como la que hubiera hecho falta para evitar el accidente, y que, en definitiva, no se ha demostrado por el reclamante la existencia de relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público.

III

En el análisis de adecuación al ordenamiento jurídico de la actuación administrativa objeto de examen se tendrá presente, aparte de la ordenación del servicio público prestado, la regulación sobre responsabilidad patrimonial realizada por el Estado, a cuya legislación básica remite el art. 33.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

(LRJAP-PAC), sin que, por otra parte, 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 observar lo siguiente:

A) En cuanto a la carga de la prueba:

Ha de partirse de la distinción entre carga de la prueba en sentido formal y en sentido material u objetivo, pues, mientras la primera alude en realidad al deber de desplegar una determinada actividad probatoria, la segunda se refiere al problema de acreditación de hechos, determinando el órgano decisorio a que parte ha de perjudicar la circunstancia de que no resulte probado un hecho determinado.

Desde esta última perspectiva material, 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 o actuación contraria a normas aplicables del interesado, y, en general, cualquier otro hecho que pueda servir a este fin, quebrándose el nexo causal o debiendo el afectado soportar el daño sufrido.

No obstante, estas reglas deben matizarse mediante la aplicación de los principios, de creación jurisprudencial, de disponibilidad de la prueba y de facilidad probatoria, conforme a los cuales la carga de la prueba se desplazará sobre aquella de las partes que, por su proximidad a la fuente de prueba o por conocer la existencia de la prueba o su uso, se encuentre en una posición de mayor facilidad probatoria.

B) Sobre la cuestión de fondo:

Corresponde al titular de la vía o gestor del servicio de carreteras la responsabilidad del uso de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la 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; arts. 5 LCCC y 14 de su Reglamento).

Y, precisamente, la delegación de funciones en favor de los Cabildos Insulares en materia de carreteras comprende, como se apuntó, las correspondientes al mantenimiento y conservación de las carreteras de titularidad autonómica.

Por otra parte, pudiéndose realizar la prestación del servicio o de algunas de sus funciones, indirectamente, mediante contratación, los contratistas son responsables 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 (arts. 97 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio).

Sin embargo, no existe unanimidad doctrinal o jurisprudencial sobre la forma y el procedimiento o momento en que debe exigirse esa responsabilidad. Así, ciertas Sentencias del Tribunal Supremo (TS) aún consideran aplicable al respecto el art. 134 del Reglamento General de Contratación. Pero una mayoría de Sentencias del propio TS, y de otros Tribunales, advirtiéndolo el Consejo Consultivo en sus Dictámenes a los efectos oportunos, consideran que, como quiera que la relación entre el usuario del servicio y la prestación de éste es directa, cualquiera que fuese la forma en que se produzca la misma, la Administración titular o gestora del Servicio debe responder primero, a través del procedimiento de responsabilidad patrimonial, frente a aquél, sin perjuicio de que, en su caso y si procediere contractualmente, pueda repetir luego contra el contratista.

En esta línea, reciente jurisprudencia recuerda que la fuente de la responsabilidad administrativa es la asunción por la Administración del riesgo de daños a usuarios que comporta la prestación de los servicios públicos, dentro de un entendimiento razonable y común del funcionamiento de éstos, unido a la inexistencia de deber por parte de dichos usuarios de soportar tales daños. Así, el uso del dominio público viario por parte de los ciudadanos comporta una confianza legítima en que la conducción se va a desarrollar en condiciones

adecuadas de seguridad, sin la presencia de obstáculos inopinados o inadvertidos, de manera que la existencia de estos daños no legítimamente soportables por los usuarios de la carretera convierten en antijurídico el daño patrimonial experimentado (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de abril de 1999).

Además, no puede apreciarse la concurrencia de fuerza mayor, ni, en general, la ruptura de la relación de causalidad por la constatación simple de la existencia de obstáculos, animados o no, en la vía -aunque ésta merezca la calificación de autovía y no de autopista- con abstracción de cualquier otro elemento de juicio; ni el impacto con los mismos puede considerarse, sin más, como externo o extraño a la actuación activa u omisiva de la Administración en el ejercicio de sus competencias. Por eso, deben analizarse las circunstancias de lugar, tiempo y modo concurrentes en el caso examinado en orden a la comprobación del cumplimiento por la Administración de su deber de cuidado específico, pudiéndose dar supuestos de responsabilidad por colisión de un automóvil con un perro en una autovía, cual sucede en el resuelto por la Sentencia.

IV

1. Están legitimados en el procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado C.S.G., activamente, al constar que es titular del derecho de propiedad sobre el vehículo (cfr. art. 142.1 LRJAP-PAC, en relación con los arts. 139.1 y 31.1 de la misma). La legitimación pasiva corresponde, como se ha dicho, al Cabildo Insular de Gran Canaria.

Por otro lado, 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, asimismo, concurren en la reclamación formulada los requisitos de admisibilidad del art. 139.2 de dicha Ley, pues el daño es efectivo y económicamente evaluable y está personalmente individualizado.

2. En relación con la tramitación del procedimiento, cabe señalar que 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 RPRPAP, con los efectos que al silencio administrativo asignan los arts. 142.7 LRJAP-PAC y 13.3 RPRP,

en relación con el art. 42.2 de aquélla, pese a lo cual subsiste la obligación de resolver, como en efecto se ha propuesto al órgano resolutorio (arts. 42.1 y 43.4.b) LRJAP-PAC).

V

A la vista de la jurisprudencia anteriormente expuesta, no puede apoyarse válidamente la PR analizada, en orden a desestimar la reclamación formulada, en el argumento de que no es obligatoria la existencia de mallas de cerramiento en el lugar de la carretera donde se dice acaecido el accidente, ni tampoco, sin más, en el de que no cabe exigir a la Administración el despliegue de una vigilancia tan intensa y detallada como la que hubiera hecho falta para evitar el accidente. Así, se alega por el reclamante y declara por el conductor del vehículo que los daños tuvieron su origen en el hecho de que un perro atravesó, de forma brusca y repentina, la mediana de la vía, de manera que, al pasar tal coche por allí, el animal ya estaba en la carretera que aquélla separa, pudiendo vagar por ella antes de atravesarla.

Sin embargo, pese a que la Administración nada ha aportado para acreditar la imposibilidad de evitar el accidente con su actuación, correcta o al menos propia del Servicio, apareciendo el perro de modo tan repentino y causal al paso del coche que no pudo advertirse su presencia ni ser retirado a tiempo, lo cierto es que el reclamante no acredita mínimamente la producción del hecho lesivo; es decir, que el accidente tuvo lugar o que aconteció del modo o por la causa que alega, conectando el daño al funcionamiento del servicio.

En esta misma línea, obstando la aportación de elementos de juicio que fundamentasen su pretensión, el hecho es que no se denunció el accidente ante la Guardia Civil hasta que transcurrieron más de dos meses desde el suceso. Es más, los agentes que aparecen identificados en las diligencias como intervinientes en el caso lo hicieron una hora después del hecho alegado, limitándose a recoger un perro muerto de la vía sin más aclaración o información.

En definitiva, no acreditándose el hecho lesivo, ha de decidirse que no consta la existencia de relación de causalidad entre el daño sufrido por el interesado y el funcionamiento del servicio, por lo que, por esta razón exclusivamente, la reclamación formulada ha de desestimarse.

C O N C L U S I Ó N

Por el motivo que se expone en el Fundamento V, no hay relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del Servicio, procediendo desestimar la reclamación formulada.