



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 4 0 / 2 0 0 2

(Sección 2ª)

La Laguna, a 7 de octubre 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.M.L., en nombre y representación de J.M.S., por daños ocasionados en el vehículo propiedad de éste, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 94/2002 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

El presente Dictamen expresa la opinión de este Organismo sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución (PR) de un procedimiento de responsabilidad patrimonial relativa al servicio público de carreteras, a adoptar por el Cabildo Insular de Gran Canaria en virtud de delegación de funciones por la Comunidad Autónoma (CAC) que lo habilita para el ejercicio de las correspondientes competencias administrativas, según previsión legal y mediante Decreto del Gobierno autónomo con fundamento en el Estatuto de Autonomía (cfr. arts. 22.3, 23.4 y 30.18, EAC; 10.1, 32 y 50 y siguientes de la Ley autonómica 14/90, así como la disposición adicional segunda de ésta; art. 5.2 de la Ley autonómica 9/91, de Carreteras, LCC; y el Decreto 162/97, de delegación de funciones de la Administración de la CAC a los Cabildos en materia de carreteras).

El procedimiento se inicia por escrito de reclamación de indemnización por daños, que se alega son consecuencia del funcionamiento del referido servicio de carreteras, presentado el 12 de diciembre de 2001 por L.M.L., que, en

* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

representación de J.M.S., ejerce el derecho indemnizatorio con exigencia de la correspondiente responsabilidad administrativa regulada, con fundamento en lo dispuesto en el art. 106.2 de la Constitución (CE), en los arts. 139 y siguientes de la Ley 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, en cumplimiento de lo prevenido en el art. 142.3 de la citada Ley.

El hecho lesivo consistió, según el indicado escrito, en los daños causados en el vehículo de su propiedad, una motocicleta, de resultas de la existencia de una mancha de aceite o gasóleo en la calzada, cuando circulaba sobre las 16,30 horas por la carretera GC-110 (antigua C-111), a la altura del p.k. 3.7000 y en dirección Las Palmas de Gran Canaria-San Mateo, el pasado 13 de junio de 2001. El reclamante, en representación del titular del vehículo afectado y de la víctima del daño, solicita que se le indemnice en la cuantía que, según facturas aportadas, ha ascendido al costo de la reparación de los desperfectos sufridos (607,14,55 Euros); lo que la PR considera improcedente al entender que no está probada la relación de causalidad entre el perjuicio sufrido y el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

En el análisis de adecuación de la actuación administrativa de referencia se tendrá presente, aparte de la ordenación sobre el servicio público actuado y la delegación de funciones operada al respecto, la regulación estatal sobre responsabilidad patrimonial porque, pese a tener la CAC competencia normativa en la materia (cfr. art. 32.6 EAC), no se ha dictado norma autonómica de desarrollo de la base normativa estatal (cfr. arts. 149.3 CE y 7.1 y 3 o 54 de la Ley reguladora de las bases de régimen local, LBRRL).

II

El interesado en las actuaciones es J.M.S., estando legitimado para reclamar al constar que es titular del bien que se alega dañado quien deduce la presente pretensión indemnizatoria (cfr. arts. 142.1 LRJAP-PAC y 4.1 RPRP, en conexión con los arts. 131 y 139 de dicha Ley), aunque puede actuar mediante representante debidamente habilitado al efecto (cfr. art. 32 LRJAP-PAC), como así sucede en el presente caso: la representación es así ejercida por L.M.L. La legitimación pasiva

corresponde por su parte al Cabildo de Gran Canaria, a quien corresponde la gestión del servicio de carreteras y su mantenimiento en buen estado, conforme a la normativa anteriormente invocada.

Se cumplen los requisitos relativos a la presentación y admisión de la reclamación previstos en los arts. 142.5 y 139.2 LRJAP-PAC, pues aquélla se formula dentro del año posterior a la producción del hecho lesivo y el daño es efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado.

En relación con la tramitación del procedimiento se efectúan las siguientes observaciones:

- La Administración puede contratar la realización de funciones del servicio presentado con una persona privada, pero ello no convierte al contratista en Administración Pública, sin perjuicio de que, en su caso, proceda que se le notifique la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial a los efectos reglamentarios previstos (cfr. art. 1.3 RPRP). Por eso, cabe la presentación de alegaciones por la contrata, pero la Administración debe considerar su intervención a todos los efectos como la de un particular interesado, que incluso pudiera venir afectado por su decisión, y no como la de un órgano administrativo, sin obviar nunca la preceptiva solicitud de informe al servicio competente (cfr. art. 10.1 RPRP), que no puede entenderse sustituido ni reemplazado por el que la empresa contratista del servicio puede presentar, extremo este sobre el que nunca se insistirá lo suficiente.

- Por lo demás, debe resaltarse también que en el cumplimiento del deber de conservación de las carreteras que incumbe a la Administración contratante, directa o indirectamente, en los términos que más adelante se indicarán, y que, en su caso, alcanza también a la empresa encargada del mantenimiento en buen estado de las carreteras, ha de atenderse no sólo a la capacidad de reacción de que pudiera hacerse gala con ocasión de cualquier evento que pudiera comprometer la seguridad en la circulación viaria, sino también a la frecuencia y periodicidad con la que se suceden las diversas inspecciones que se desarrollan a lo largo de cada jornada; lo que debe tener su adecuado reflejo en el parte de incidencias correspondiente acreditativo del cumplimiento de los deberes indicados. El desarrollo normal del ejercicio de la función preventiva constituye a todas luces un dato relevante, a los efectos de calibrar la responsabilidad

patrimonial de la Administración y su alcance concreto, y ha de quedar constancia de ello en el expediente.

- Por último, cabe indicar que se ha superado el plazo de resolución del procedimiento (cfr. arts. 42.2 LRJAP-PAC y 13.3 RPRP). No obstante, lo antedicho no obsta a la obligación de resolver expresamente el procedimiento, sin perjuicio de que el particular puede entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo (cfr. arts. 43.2 y 142.7 LRJAP-PAC). Desde la perspectiva de la Administración actuante, su deber es el de dictar al respecto una resolución expresa, a pesar de que ésta sea tardía.

III

En relación con la inteligencia y aplicación del instituto de responsabilidad patrimonial de la Administración, con particular incidencia en los supuestos de no exigibilidad de la misma o de que pueda limitarse por existir concausas del hecho lesivo, así como en la fijación de la cuantía de la indemnización a abonar en su caso, nos remitimos a lo expuesto al respecto en Dictámenes de este Organismo en esta materia, especialmente en los emitidos a solicitud del Cabildo aquí actuante.

En este supuesto, a la luz de la documentación disponible, ha de observarse que está suficientemente demostrada la realidad del accidente mismo, sufrido por el vehículo del interesado y del daño en éste, con un determinado costo de reparación. Asimismo, existe correspondencia entre tales desperfectos y el accidente que los origina, en especial, con la causa alegada de los mismos.

Por todo ello, en principio existe relación entre el referido daño y el funcionamiento del servicio, que incluye tanto la previsión de mantener los taludes de las carreteras precisos para impedir desprendimientos o minimizar su existencia o efectos, como la retirada de obstáculos de todo orden, como las piedras en su caso volcadas sobre la vía como consecuencia o no de desprendimientos, o la limpieza de residuos como manchas de aceite o gasóleo altamente deslizantes y que normalmente resultan de la acción de otros vehículos, con frecuencia camiones o autobuses; y, además, la vigilancia necesaria para poderse efectuar adecuadamente dicha retirada o limpieza, prestándose todo el día tal servicio y procediendo a realizar dicha vigilancia de acuerdo con las características, uso y condiciones de cada vía y de cada momento.

Es claro que la simple producción de cualquier daño en el ámbito de una carretera pública no obliga a la Administración a indemnizar, siempre y en todo caso. El régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración exige otros requisitos igualmente y, entre ellos, una adecuada relación de causalidad: cualquier daño no es indemnizable, pero sí lo son los daños que el particular no tiene el deber jurídico de soportar, como expresa perfectamente el art. 141.1 LRJAP-PAC. Y éste no tiene deber jurídico de soportar aquellos daños asociados o inherentes al servicio prestado de los que indudablemente ha de responsabilizarse la Administración (aunque en su caso puede repetir contra la empresa contratista o concesionaria encargada de la conservación de la carretera), a partir del carácter objetivo de la responsabilidad que pesa sobre ella y que le es propia, conforme establece nuestro ordenamiento jurídico, ya incluso con anterioridad a la misma Constitución, desde una perspectiva abiertamente garantista y favorable a la víctima del daño en punto a asegurarle la reparación integral; y ello a salvo, claro está, que se produzca una interferencia efectiva que interrumpa el nexo causal, sea por el hecho de un tercero, o bien, por la culpa de la propia víctima, circunstancias éstas, por lo demás, que en función de su intensidad determinarán la exoneración de responsabilidad o, más limitadamente, su modulación o atenuación, conforme ha destacado reiterada jurisprudencia cuya abundante cita resultaría ociosa.

En el presente supuesto, podría existir como aduce la PR la intervención de un tercero, puesto que la mancha de aceite propagada a lo largo de la carretera en una dimensión importante (200 metros de vía) podría traer su causa efectivamente de la acción de otro vehículo que, con anterioridad, circulara por el mismo tramo. Pero la cuestión no es ésta, sino que consiste en determinar si ello es suficiente para enervar el ejercicio de la presente acción de responsabilidad patrimonial contra la Administración y, en un palabra, exonerar a ésta de responsabilidad, mediante la interrupción del necesario y adecuado nexo causal que la normativa requiere entre el daño efectivamente producido y el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, como presupuesto incuestionable para el surgimiento de dicha responsabilidad.

Y al margen, por tanto, de la circunstancia arriba indicada, la cuestión esencial estriba en determinar si la Administración o, en su caso, el concesionario o contratista interpuesto, que realiza funciones del servicio en su nombre, ha atendido al cumplimiento de su deber de cuidado y mantenimiento de las carreteras con la

diligencia que resulta exigible, puesto que la circulación viaria constituye un factor de riesgo evidente y los daños y accidentes resultantes en las vías públicas y carreteras están directamente asociados a ello.

En el supuesto que nos ocupa, ha quedado perfectamente acreditado que la Administración actuó con rapidez tan pronto conoció la existencia de la mancha de aceite o gasóleo a través de la noticia trasladada al efecto por la Guardia Civil, pues, en apenas veinte minutos, se puso remedio a la peligrosa situación ocasionada por la mancha en cuestión, según asimismo consta.

Pero este Consejo Consultivo ha manifestado con reiteración que tal capacidad de reacción no basta y que igualmente es menester acreditar que la tarea de prevención se estaba desarrollando con normalidad; lo que hasta este instante preciso del procedimiento no se ha hecho (suministrando la información oportuna, que debe incorporarse al expediente como elemento decisivo, tal y como ya se ha indicado) y sin que sea suficiente por supuesto una apelación más o menos explícita al cumplimiento de las condiciones de la concesión por parte de la empresa encargada del mantenimiento de la carretera en buen estado. Porque ello bien puede no bastar a los efectos que nos ocupan: por ejemplo, que el contratista del servicio deba prestar o dejar de prestar las funciones contratadas en horario nocturno tendrá obvias consecuencias entre las partes contratantes, pero no así de cara a la tutela de la víctima ocasional del daño.

Descartada por no estar acreditada asimismo la hipótesis de la concurrencia de la culpa de la propia víctima que ha padecido el daño, en relación con el cumplimiento de normas sobre circulación de vehículos, a la Administración como responsable del desarrollo de una actividad de riesgo (conforme a la doctrina de la imputación objetiva del daño, responde quien procede a la creación de un riesgo jurídicamente relevante y a la postre determinante del daño) le incumbe la aportación de las pruebas para eludir su responsabilidad, con base en el carácter objetivo del régimen de responsabilidad patrimonial. Y, en el supuesto que nos ocupa, la Administración no ha probado que la mancha de aceite o gasóleo apareciera de modo inmediato o próximo al paso del vehículo accidentado o que llevara poco tiempo en la vía de manera que no pudiera detectarse con el fin de limpiar la vía antes de que se produjeran daños, siempre mediante un funcionamiento adecuado del servicio. Distinta sería nuestra conclusión en estos casos, pero lo cierto y verdad es que ello no ha sido constatado en el procedimiento

presente, y la carga de la prueba corresponde a la Administración en los términos indicados.

Por tanto, es nuestro criterio que procede que se indemnice al interesado en la cuantía que cubra el costo de las reparaciones de los desperfectos efectivamente ocurridos en el vehículo accidentado, entendiéndose al respecto correcta la que se deduce de las facturas acreditativas presentadas. No obstante, tal cifra habrá de incrementarse de acuerdo con lo previstos en el art. 141.3 LRJAP-PAC, habida cuenta del retraso en resolver el procedimiento, sin que ésta sea, según se expuso, imputable en absoluto al interesado (y a su representante).

C O N C L U S I Ó N

Según se razona en el Fundamento III, la PR no es conforme a Derecho, pues, existiendo relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio de carreteras, ha de indemnizarse al interesado en la cuantía determinada en la forma expresada en el propio Fundamento.