



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 4 8 / 2 0 0 2

(Sección 2ª)

La Laguna, a 14 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 Á.C.G., en nombre y representación de B.G.G., por daños ocasionados en el vehículo propiedad de ésta, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 97/2002 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 2 de octubre de 1996 por A.C.G., que en nombre y

* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

representación de B.G.G., 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.

Inicialmente, con fecha 18 de septiembre de 1997, el Director General de Obras Públicas del Gobierno de Canarias dictó Resolución inadmitiendo la petición de reclamación de responsabilidad por considerar el asunto de competencia de la jurisdicción civil. Recurrida la resolución en vía contencioso-administrativa, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 20 de junio de 1991 procedió a su anulación por incompetencia del órgano administrativo autor de la resolución recurrida. Consiguientemente, se plantea con fecha 20 de junio de 2001 nuevo escrito solicitando la misma pretensión resarcitoria.

El hecho lesivo consistió, según el indicado escrito, en los daños causados en el vehículo, propiedad de la interesada, de resultas de una piedra que salió despedida por la acción del vehículo que le precedía y que provocó la rotura del parabrisas delantero, cuando circulaba sobre las 16,30 horas por la carretera GC-1, a la altura del p.k. 28, el pasado 4 de junio de 1996. 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, asciende al costo de la reparación de los desperfectos sufridos (345,71 Euros), valoración que, en un nuevo análisis pericial, ha sido contradicha (240,02 Euros); lo que, en cualquier caso, 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

La interesada en las actuaciones es B.G.G., estando legitimada para reclamar al constar que es titular del bien que se alega dañado, deduciendo le 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 A.C.G. 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 siguiente a la resolución judicial (Sentencia de 20 de junio de 2001) anulatoria, a su vez, de la resolución administrativa (18 de febrero de 1997) que inadmitió la reclamación formulada por vez primera con fecha 2 de octubre de 1996. Hay que significar que esta reclamación también se formuló dentro del año exigido a partir del accidente (4 de junio de 1996). Además, 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 éste 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, 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

1. 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.

2. En este supuesto, a la luz de la documentación disponible, ha de observarse que la realidad del accidente mismo, sufrido por el vehículo de la interesada, se deduce directamente de la declaración de la propia afectada y de tres testigos, cuyas manifestaciones al respecto fueron después ratificadas en fase probatoria ante la propia Administración. En la prueba testifical así practicada, hay que advertir que no comparecen sólo los acompañantes de la titular del vehículo que sufre el

siniestro, pues es indudable que también lo hace el conductor del vehículo del que sale disparada la piedra. Este último dato no ha sido apreciado ni ponderado suficientemente por la PR, que yerra en este punto. Hecho que es extremadamente importante a los fines de verificar la auténtica realidad de los hechos, presupuesto indispensable para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Sobre esta base, en efecto, se sostiene la pretensión indemnizatoria: se aduce la existencia de una verdadera relación de causalidad entre los daños invocados y el funcionamiento del servicio de carreteras, que incluye tanto la previsión de mantener los taludes de las carreteras en las adecuadas condiciones 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.

No obstante, es igualmente 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, junto a la realidad de los hechos, que se cumplan 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.

3. Esto sentado, resulta así que la cuestión esencial estriba en determinar si la Administración el concesionario o contratista interpuesto que, en su caso, realiza las 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.

Desde luego, la diligencia de la Administración en el cumplimiento de sus deberes de conservación y mantenimiento en buen estado de las carreteras no alcanza a la exigencia de proceder al vallado completo de toda la red viaria bajo su titularidad. Tales obligaciones dependen de un conjunto de factores como, entre otros, la intensidad circulatoria o el tipo de carretera.

En su afán por garantizar la plena efectividad y vigencia de los principios jurídicos rectores de la responsabilidad patrimonial de la Administración, este Consejo Consultivo ha manifestado con reiteración que la Administración no puede contentarse con asegurar una pronta eliminación de cualquier obstáculo o residuo que surja inopinadamente en la carretera. Tal capacidad de reacción no basta y es menester acreditar igualmente que la tarea de prevención se estaba desarrollando con normalidad, suministrando la información oportuna, que debe incorporarse al expediente como elemento decisivo, 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 en su caso del mantenimiento de la carretera en buen estado. Porque ello bien puede no bastar a los efectos que nos ocupan: por ejemplo, que deban prestarse o dejarse 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.

Pues bien, como responsable del desarrollo de una actividad de riesgo y recordándose que, 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, a la Administración le incumbe la aportación de las pruebas para eludir su responsabilidad, con base en el carácter objetivo de ésta.

4. En el presente caso, la Administración aporta el parte diario de vigilancia y está acreditado de este modo que, a la hora de producirse el accidente, la inspección estaba desarrollando su tarea en un lugar bien lejano al sitio donde ocurrió y a una

distancia considerable que, lógicamente, le impidió atender su tarea de cuidado y mantenimiento en buen estado de la carretera con la celeridad exigible. Tampoco está probado que la piedra causante del accidente apareciese de modo inmediato o próximo al paso del vehículo del que salió desprendida o que llevara poco tiempo en la vía de manera que pudiera detectarse con el fin de limpiar la vía antes de que se produjeran daños, siempre mediante un funcionamiento adecuado del servicio.

Al contrario, consta igualmente que la única incidencia sucedida en la zona del accidente y registrada por la inspección tuvo lugar dos horas antes. Entonces, no se constató la presencia de piedra alguna, pero es claro que el intervalo de tiempo transcurrido hasta la producción del accidente es excesivo y suficientemente amplio para poder exonerar de responsabilidad a la Administración. Por tanto, ha de entenderse que existe relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio y que es plenamente exigible la responsabilidad de la Administración al no acreditarse la existencia de concausas determinantes de la producción del hecho lesivo, particularmente por la conducta de la interesada, debiéndose indemnizar a ésta en la cuantía fijada por la factura incorporada al expediente, y no según lo que se hace constar con anterioridad en el presupuesto de la reparación.

CONCLUSIÓN

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