



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 6 8 / 2 0 0 2

(Sección 2ª)

La Laguna, a 13 de noviembre 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 J.A.T.S., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 143/2002 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 7 de enero de 2002 por J.A.T.S., que ejerce el derecho

---

\* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

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 de resultas de la existencia de un embalsamiento de agua en la vía, cuando circulaba sobre las 16,15 horas, por la carretera GC-1, a la altura del p.k. 4.000 en dirección Las Palmas de Gran Canaria, el pasado 5 de enero de 2002. 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 el presupuesto aportado, asciende a 9.165,43 Euros), correspondiendo al valor venal del vehículo accidentado; lo que la PR considera procedente al entender que 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.A.T.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). 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 intervención de la contrata, que puede informar y presentar medios probatorios en relación con los hechos alegados como empresa encargada de la gestión del servicio implicado, pero la Administración debe considerar su intervención como la de un particular 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, 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. Contra la Resolución que se dicte procede la interposición del recurso de reposición ante el mismo órgano que dictó la Resolución, que cierra la vía administrativa; es decir, ante la Presidencia del Cabildo actuante (cfr. arts. 116 y 142.6).

### 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 compartirse 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 conexión entre el referido daño y el funcionamiento del servicio, que incluye tanto la previsión de mantener y sanear los taludes de las carreteras para impedir desprendimientos o minimizar su existencia o efectos, así 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 la actuación de un tercero, o bien por la culpa de la propia víctima, circunstancias éstas que, en función de su intensidad, determinarán la exoneración de responsabilidad, o bien, más limitadamente, su modulación o atenuación, conforme ha destacado reiterada jurisprudencia cuya abundante cita resultaría ociosa.

En el presente supuesto, es evidente que el daño es imputable al funcionamiento anormal del servicio público, como reconoce la propia PR a partir de las actuaciones practicadas en el curso del expediente. Resulta así que el reclamante al formalizar su solicitud resarcitoria ya aludió a la formación de un embalsamiento de agua en la calzada como causa inmediata del siniestro, que a su vez vino producida por las fuertes lluvias que tuvieron lugar dicho día así como por el estado de la carretera. Es particularmente relevante este último extremo, sobre el que reclamante insiste en su escrito ("en ambos lados de la carretera hay un muro de hormigón en toda su extensión y con unos míseros agujeros de desagüe taponados. Formando así una enorme piscina artificial, quedando el vehículo a flote e inundado a la altura del volante con ocupantes en su interior, teniendo que ser evacuados con la ayuda ciudadana, y no con el personal cualificado").

Corroboran estos asertos el informe emitido por M., S.A., en su condición de entidad a la que corresponde la conservación de la carretera GC-1. Por una parte, se indica en el señalado Informe, "hay constancia de la formación de un charco en la

calzada de la GC-1, sentido Sur-Las Palmas, en la zona de la Playa de la Laja". Y, por otro lado, se señala también, "debido a una "tromba" de agua que está cayendo en la zona se ha desprendido una gran piedra desde el acantilado y ha caído en el carril central de la GC-1 dirección Sur-Las Palmas. Como consecuencia de la lluvia, se formó un gran charco en la calzada que ocupó los tres carriles y caían piedras desde el acantilado (...). Varios vehículos se vieron atrapados dentro del charco, por lo que hubo que sacarlos con la ayuda de un camión-grúa. Para desaguar el charco de la calzada se tuvo que demoler parte de la barrera rígida".

No cabe, en el supuesto que nos ocupa, invocar la existencia de fuerza mayor como circunstancia exonerante de responsabilidad, por cuanto que las lluvias caídas constituyen sí un acontecimiento externo, pero no irresistible: en todo caso, la Administración no ha acreditado que las lluvias acaecidas en el día del accidente fueran de tal calibre que no se pudiera combatir el desprendimiento por medio alguno. Es más, aparte de que la existencia de un muro de hormigón y la insuficiencia de los desagües previstos constituyen factores claramente relevantes, ya suficientemente resaltados, que propiciaron la realidad de los daños, queda constancia asimismo, como expresa la PR, que existían operarios realizando operaciones de limpieza en la zona y que autorizaron al reclamante a pasar por ella aún a riesgo de que el embalsamiento del agua pudiera causar daños en el vehículo.

En las circunstancias expuestas, y descartada igualmente en atención a lo expuesto la hipótesis de la concurrencia de la culpa de la propia víctima que ha padecido el daño, es claro que 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 tampoco ha probado que el embalsamiento de agua y las piedras caídas llevaran poco tiempo en la vía de manera que no pudieran detectarse con el fin de limpiar la vía antes de que se produjeran daños mediante un funcionamiento adecuado del servicio.

Por tanto, es nuestro criterio que procede que se indemnice al interesado en la cuantía que se corresponde con el valor venal del vehículo siniestrado de su titularidad (9.165,43 Euros). No obstante, tal cifra habrá de incrementarse en su caso 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.

## C O N C L U S I Ó N

Según se razona en el Fundamento III, la PR 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.