



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 8 3 / 2 0 0 2

(Sección 2ª)

La Laguna, a 18 de diciembre de 2002.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de La Gomera en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por D.V.M.G., en nombre y representación de la entidad mercantil "A.M., S.L.", por daños ocasionados en el vehículo propiedad de ésta, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 158/2002 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 La Gomera 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

* PONENTE: Sr. Suay Rincón.

carreteras, presentado el 29 de diciembre de 2000 por D.V.M.G., que ejerce el derecho indemnizatorio, en nombre de la empresa "A.M., S.L." de la que es administrador y de la que acredita asimismo la representación legal, con exigencia de la correspondiente responsabilidad administrativa regulado, 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 sobre el autobús de titularidad de la empresa antes citada, de resultas de la caída de una piedra de dimensiones extraordinarias que entra por el techo en la parte medio delantera del vehículo siniestrado y que rueda después hacia su parte trasera, cuando circulaba por la carretera TF-713, a la altura del p.k. 44 en dirección San Sebastián-Valle del Gran Rey (p.k. 5.400 en sentido contrario, Valle del Gran Rey-San Sebastián), el pasado 23 de diciembre de 2000. El reclamante solicita que se le indemnice en la cuantía que, según informe pericial (29 de enero de 2001), asciende a un costo global de 30.638,94 Euros (5.097.891 Pts.-); 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 D.V.M.G., estando legitimado para reclamar al constar su representación de la empresa titular del bien que se alega dañado (mediante remisión de copia de la escritura de la sociedad: 20 de junio de 2002) y al ser dicho interesado quien deduce 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). La legitimación pasiva corresponde al Cabildo de La Gomera, 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 (29 de diciembre de 2000) y admisión (5 de febrero de 2001) 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 (23 de diciembre de 2000) y el daño es efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado.

En relación con la tramitación del procedimiento se efectúan las siguientes observaciones, de carácter general, pero con indudable trascendencia también para el presente caso:

- 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, que incluso puede hacer propuesta de prueba, pero la Administración debe considerar su intervención como la de un particular, que incluso pudiera venir afectado por su decisión, y no como la de un órgano administrativo, sin obviar nunca consecuentemente, y este es el dato que interesa ahora destacar sobre todo, 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 asimismo 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 en la mayoría de las ocasiones 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.

Deben evitarse, en cualquier caso, las demoras excesivas o irrazonables, y ello a pesar de que pueda esgrimirse como fundamento la suspensión del plazo previsto para resolver, acordada formalmente en el supuesto que nos ocupa, con base en la normativa vigente (Ley 30/1992, de 26 de noviembre: art. 42.5). No menos claro es en efecto que esta normativa se muestra igualmente restrictiva en la fijación de los requisitos y límites a que se sujeta dicha suspensión (por ejemplo, art. 42.5 c)). En el presente caso, no obstante, parte del retraso acumulado se debe a que producida la audiencia (25 de julio de 2001), y después de personado el interesado en la misma (11 de septiembre de 2001), se advierte el 23 de abril de 2002 la falta de constancia de representación del reclamante de la entidad mercantil de la que es administrador: remitida la copia de la escritura correspondiente (20 de junio de 2002), se reanuda la normalidad, y tras el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, se formula la correspondiente Propuesta de Resolución (23 de octubre de 2002)

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 de los distintos Cabildos Insulares.

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 de titularidad de la empresa en nombre y por cuenta de la cual actúa el interesado y del daño ocasionado en dicho vehículo, con un determinado costo. Asimismo, existe correspondencia entre tales desperfectos y el accidente que los origina, en especial, con la causa alegada de los mismos.

Siendo evidente la realidad del daño mismo, es claro también que la empresa afectada no tenía deber jurídico alguno de soportarlo y que el mismo se traduce en un perjuicio especial y singular, resarcible en términos estrictos a fin de restablecer la igualdad de todos ante las cargas públicas.

Siendo así, sólo resta por examinar si también el daño ocasionado es imputable a la Administración y existe en definitiva el necesario nexo de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y la realidad del daño, en el supuesto que nos ocupa.

En principio existe tal 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, incluidas las piedras en su caso volcadas sobre la vía como consecuencia o no de desprendimientos; y, además, la vigilancia necesaria para poderse efectuar adecuadamente dicha retirada, 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 verdad 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, no bastando a tal efecto, por ejemplo, la mera titularidad del bien demanial sobre el que se produce el daño. 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), 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 garantizarle la reparación integral; y 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 bien, más limitadamente, su modulación o atenuación, conforme ha destacado reiterada jurisprudencia cuya cita resulta ociosa.

En el presente supuesto, es cierto que la Administración había adoptado determinadas medidas de seguridad para evitar los accidentes: no faltaba la señalización de la zona y las circunstancias relativas al firme de la carretera y a sus condiciones de conservación eran adecuadas, según expresan los distintos informes obrantes en el expediente. Pero tales medidas, a decir verdad, no eran del todo suficientes para prevenir daños en circunstancias adversas: la piedra caída sobre la carretera y a la postre causante del daño en el supuesto que nos ocupa, por sus dimensiones, no pudo desprenderse del talud de desmonte existente en la zona de escasa entidad, sino que provino de la ladera de la montaña (Informe del Servicio de 16 de abril de 2001).

Consta asimismo que el tiempo existente en el momento en que se produjo el siniestro era lluvioso y las condiciones atmosféricas eran malas, según indica el Informe de la Guardia Civil (de 23 de diciembre de 2001, que por otro lado también da cuenta del estado en que quedó el autobús), pero tales circunstancias no quebrantan el nexo causal existente entre el funcionamiento del servicio público y la realidad de los daños ocasionados. Ni son suficientes desde luego para invocar en este caso la fuerza mayor como causa exonerante de la responsabilidad de la Administración, porque las lluvias caídas no pueden calificarse como un acontecimiento excepcional o de carácter extraordinario generador de una auténtica catástrofe.

En definitiva, y por ir ya concluyendo, el daño ocasionado trajo su causa inmediata de la caída de una enorme piedra sobre la carretera, lo que a su vez se produjo como consecuencia de la erosión natural del terreno adyacente: la lluvia no

hizo caso sino precipitar el resultado. El daño consecuentemente pudo preverse y, desde luego, pudo también haberse evitado si se hubiesen adoptado las medidas suficientes: constan éstas, pero parece claro también a la vista de las circunstancias que no fueron las suficientes. Se desencadenó un riesgo por ello, riesgo inherente al servicio público prestado, y la Administración debe ahora asumir el pago de los daños resultantes o asociados a dicho riesgo. No sorprende, así las cosas, que la PR sea favorable a la estimación de la pretensión indemnizatoria. Con fundamento en los propios Dictámenes de este Consejo Consultivo, la PR igualmente podría haber alcanzado la misma conclusión.

Por tanto, procede que se indemnice al interesado en la cuantía establecida por los informes periciales incorporados al expediente. 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 imputable en último extremo al interesado.

CONCLUSIÓN

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.