



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 3 / 2 0 0 3

(Sección 2ª)

La Laguna, a 10 de abril del 2003.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de La Palma en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por M.E.T.P., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 37/2003 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. 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 Palma 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. artículos 22.3, 23.4 y 30.18, EAC; 10.1, 32 y 50 y siguientes de la Ley autonómica 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, LRJAPC, así como la disposición adicional segunda de ésta; artículo 5.2 de la Ley autonómica 9/1991, de Carreteras, LCC; y el Decreto 162/1997, de delegación de funciones de la Administración de la CAC a los Cabildos en materia de carreteras).

Es cierto que la Ley 8/2001, de 3 de diciembre modificó la mencionada Ley 14/1990, entre otros aspectos, en lo relativo a las aludidas competencias en materia

* PONENTE: Sr. Suay Rincón.

de carreteras, que dejan de ser delegadas en los Cabildos Insulares para transferirlas como propias de éstos. El Decreto 112/2002, de 9 de agosto, desarrolló la previsión legal de traspaso de funciones en esta materia de la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares; y el Decreto 186/2002, de 20 de diciembre, reguló el consiguiente traspaso de servicios, medios personales y otros recursos necesarios para el ejercicio de dicha competencia transferida, lo que se hará efectivo a partir de la fecha de suscripción del acta de entrega y recepción de los expedientes, bienes, personal y recursos traspasados.

No obstante, la Disposición Transitoria Primera. 4.c. de la citada Ley 8/2001, establece que la responsabilidad patrimonial derivada del ejercicio por los Cabildos por estas competencias en materia de carreteras se ajustará al régimen propio de las competencias delegadas o transferidas en la LRJAPC en atención a que los hechos causantes de la responsabilidad se produzcan con anterioridad o posterioridad a la efectiva asunción de tales competencias. Habiéndose producido los hechos causantes del daño por el que se reclama indemnización antes de tal efectiva asunción de las competencias transferidas, resulta de aplicación lo establecido en la Disposición Transitoria que acaba de citarse.

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 8 de julio de 2002 por M.E.T.P., que ejerce el derecho indemnizatorio con exigencia de la correspondiente responsabilidad administrativa regulada, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Constitución (CE), en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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 429/1993, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 142.3 de la citada Ley.

Debe significarse que el plazo de que dispone este Consejo Consultivo para evacuar la presente consulta es de un mes, conforme establece la normativa reguladora del indicado organismo, y no así de dos meses, como indica el escrito de remisión del expediente que formaliza la petición de dictamen por el Excmo. Cabildo Insular de La Palma.

2. El hecho lesivo consistió, según se indica en la solicitud de reclamación, en los daños causados en el vehículo de propiedad de la reclamante, de resultas de la existencia de una mancha de aceite en la calzada, cuando circulaba sobre las 19,00 horas, por la carretera LP-1 Norte, desde San Andrés y Sauces a S/C La Palma, el pasado 1 de julio de 2002. La reclamante circulaba despacio y la carretera estaba mojada, porque llovía en ese momento o, como también se indica en el expediente, "chispeaba".

La indemnización que solicita la reclamante por los daños ocasionados a su vehículo asciende en concreto a 5823,12 euros, lo que justifica en factura presentada al efecto (hay una variación respecto de la cantidad establecida en la valoración pericial, 5545,83 euros; también yerra en la cifra de la factura la PR, aunque en este caso de manera prácticamente insignificante, 5832,12 euros); lo que la PR (13 de febrero de 2003) 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. artículo 32.6 EAC), no se ha dictado norma autonómica de desarrollo de la base normativa estatal (cfr. artículos 149.3 CE y 7.1 y 3 o 54 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, LRBRL).

II

1. La interesada en las actuaciones es M.E.T.P., estando legitimada para reclamar al constar que es el titular del bien que se alega dañado quien deduce le presente pretensión indemnizatoria (cfr. artículos 142.1 LRJAP-PAC y 4.1 RPRP, en conexión con los artículos 131 y 139 de dicha Ley), aunque puede actuar mediante representante debidamente habilitado al efecto (cfr. artículo 32 LRJAP-PAC). La legitimación pasiva corresponde por su parte al Cabildo de La Palma, 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 artículos 142.5 y 139.2 LRJAP-PAC. La solicitud se formula el 8 de julio de 2002, por consiguiente, dentro del año posterior a la producción del hecho lesivo y el daño es efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado.

2. 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 órgano instrumental de la Administración Pública contratante, sin perjuicio de que proceda que se le notifique la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial a los efectos reglamentarios previstos (cfr. artículo 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 la preceptiva solicitud de informe al servicio competente (cfr. artículo 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 con carácter general, y que en este caso resulta particularmente relevante, como más adelante podrá constatarse.

- 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. artículos 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. artículos 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

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 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. Aunque los informes obrantes en el expediente (tanto los de la Guardia Civil y de la Policía Local, como el del propio Servicio encargado de la conservación de la carretera actuante) expresan que no se ha tenido conocimiento de la existencia de una mancha de aceite en la carretera, tres testigos afirman, y ratifican en el curso de las actuaciones administrativas practicadas que forman el expediente sometido a nuestra consideración, el hecho del accidente mismo en el lugar indicado por la reclamante, y dos de ellos además declaran haber visto una mancha de aceite de una cierta entidad ("de considerable tamaño") en la calzada (el tercero no llega a manifestarse al respecto, acaso por el propio nerviosismo que según afirma le produjo la situación, aunque en todo caso se extraña también por la forma de deslizarse del vehículo siniestrado).

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, materiales sueltos de cualquier género que pudieran aparecer en las vías públicas, 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 (por el sólo hecho de pesar sobre ella el deber de conservar en buen estado las vías públicas de su titularidad no se produce en efecto una mecánica traslación de los riesgos, como expresa acertadamente la propia PR objeto del presente Dictamen). 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 bien, más limitadamente, su modulación o atenuación, conforme ha destacado reiterada jurisprudencia cuya abundante cita resultaría ociosa.

2. En el presente supuesto, podría concurrir en la producción del hecho lesivo 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 podría traer su causa efectivamente de la acción de otro vehículo que con anterioridad circulara por el mismo tramo, pero la cuestión esencial aquí no es ésta (de la que en cualquier caso también podrían derivar consecuencias), sino que consiste antes que otra cosa 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.

Al margen, por tanto, de la circunstancia arriba indicada, la cuestión esencial estriba en determinar si la Administración o, en su caso, y en una fase posterior, el concesionario o contratista interpuesto, ha atendido al cumplimiento de su deber de cuidado y mantenimiento de las carreteras con la diligencia que resulta exigible, a la vista de 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 este punto de vista, no basta con acreditar que la Administración actúa con mayor o menor rapidez tan pronto conoce la existencia de la mancha de aceite o gasóleo a través de la noticia trasladada al efecto, como en un momento la PR parece sugerir. 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 en el Fundamento II).

El Informe del Servicio encargado de la conservación no permite en absoluto deducir en el supuesto que nos ocupa si se han atendido los deberes de mantenimiento con la diligencia y cuidado que precisan, lo que a su vez impide valorar el rendimiento del servicio y calibrar su verdadera eficacia, en los términos de la STS de 7 de octubre de 1997, citada en la propia PR. Ni las cuestiones suscitadas ni las respuestas que aquéllas reciben en dicho Informe son suficientes para salvar la responsabilidad de la Administración y evidenciar que la vigilancia ha

funcionado correctamente. Por los riesgos asociados a la actividad que la circulación en vías públicas engendra, resulta exigible una actividad instructora más intensa en el esclarecimiento de los hechos y la determinación de las responsabilidades que la que, justamente, ha tenido lugar en este caso.

Descartada asimismo la hipótesis de la concurrencia de la culpa de la propia víctima que ha padecido el daño, 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 llevara escaso tiempo en la vía de manera que no pudiera detectarse con el fin de limpiar la vía antes de que se produjeran daños mediante un funcionamiento adecuado del servicio. Distinta sería nuestra conclusión en otro caso, lo mismo que si por ejemplo el obstáculo hubiera surgido inmediatamente al paso del vehículo accidentado o poco tiempo antes, pero lo cierto y verdad es que ello no ha sido probado en el procedimiento presente, y la carga de la prueba corresponde a la Administración en los términos apenas indicados (lo mismo que en inmediato Fundamento II).

La mancha de aceite pudo aparecer de manera súbita y repentina (lo que podría ser relevante: STS de 8 de octubre de 1986, porque no hay una obligación estricta, por decirlo así, de eliminar perentoriamente y con toda urgencia una mancha de aceite que en un momento determinado puede aparecer repentinamente), pero lo cierto es que tampoco existe el menor indicio sobre ello, que pueda deducirse del propio Informe del Servicio o de cualquier otro elemento del expediente. A la inversa, la mancha también podía haber llevado allí mucho tiempo. La prueba en definitiva de que la vigilancia ha funcionado correctamente ha de proporcionarla la propia Administración o en su caso la empresa encargada de la conservación de la carretera.

Por tanto, es nuestro criterio que procede que se indemnice a la interesada sobre la base de 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 la factura acreditativa presentada (5832,12 euros). Dicha cifra, no obstante, habrá de incrementarse de acuerdo con lo previstos en el

artículo 141.3 LRJAP-PAC, habida cuenta del retraso en resolver el procedimiento, sin que ésta sea, según se expuso, imputable en absoluto a la interesada.

El hecho de que la carretera estuviera mojada precisamente en el momento del accidente -lo que incrementa de modo indudable la peligrosidad de las manchas de aceite o de gasóleo sobre la calzada (más aún, a la vista del lugar en que dicho accidente se produjo, a la salida de una curva cerrada antes de llegar a un mirador y tras pasar la gasolinera de Puntallana)- no enerva desde luego la responsabilidad de la Administración; al contrario, la lluvia multiplica los factores de riesgo en la carretera y exige de aquélla una diligencia mayor si cabe.

C O N C L U S I Ó N

Según se razona en el Fundamento III, la Propuesta de Resolución 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.