



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 9 5 / 2 0 0 3

(Sección 2ª)

La Laguna, a 20 de junio del 2003.

Dictamen solicitado por la Iltna. 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 M.A.R.P., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 88/2003 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. artículos 22.3, 23.4 y 30.18, EAC; 10.1, 32 y 50 y siguientes de la Ley autonómica 14/1990, 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).

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 6 de mayo de 2002 por M.A.R.P., que ejerce el derecho

---

\* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

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.

El hecho lesivo consistió, según el indicado escrito, en los daños causados en el vehículo de su propiedad, de resultas de un desprendimiento de piedras, cuando circulaba sobre las 7,30 horas, en la carretera GC-200, entre los p.k. 56 y 57, en dirección a San Nicolás de Tolentino, el pasado 2 de mayo de 2002. El reclamante solicita que se le indemnice por los daños ocasionados a su vehículo en la cuantía que, según factura pro forma original presentada al efecto, ascienden a 873,87 euros (a lo que suma factura original por cambio de válvula por valor de 1,80 euros), lo que la PR considera procedente al entender que está probada la relación de causalidad entre los perjuicios sufridos 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, LBRRL).

## II

El interesado en las actuaciones es M.A.R.P., estando legitimado por sí mismo o en su caso a través de su representante debidamente habilitado al efecto (cfr. artículo 32, LRJAP-PAC), para reclamar al constar que es titular del bien que se alega dañado quien deduce la presente pretensión indemnizatoria. La legitimación pasiva corresponde por su parte al Cabildo de Gran Canaria, a quien le está atribuida 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 6 de mayo de 2002, por consiguiente, dentro del año posterior a la producción del hecho lesivo (2 de mayo de 2002) y el daño es efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado.

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

- En su caso, la Administración puede contratar la realización de funciones del servicio prestado con una persona privada, pero ello no convierte al contratista en Administración Pública, sin perjuicio de que, en tal caso, 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 prestar, 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.

La Administración ha observado estas exigencias formales en el supuesto sometido a nuestra consideración. No obstante, se reiteran por cuanto imprescindibles para asegurar el acierto, la legalidad y la corrección del procedimiento administrativo tramitado al efecto.

Cabe indicar que, si bien se ha superado el plazo de resolución del procedimiento (cfr. artículos 42.2 LRJAP-PAC y 13.3 RPRP), ello no obsta a la obligación de resolver expresamente dicho 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 potestativo de reposición ante el mismo órgano que dictó la Resolución, que cierra la vía administrativa; es decir, ante la Presidencia del Cabildo actuante (cfr. artículos 116 y 142.6).

- Finalmente, ha de advertirse, con extensión a la generalidad de los procedimientos de responsabilidad tramitados por el Cabildo de Gran Canaria que no es adecuado el Visto Bueno que se incorpora a la Propuesta de Resolución definitiva efectuado por la técnico instructor porque no debe coincidir en la instrucción y resolución del procedimiento órgano instructor y órgano decisor, de modo que, si el Concejal firmante no es instructor ya porque ha devenido decisor por delegación -que se entiende efectivamente existente pese a no incluirse en el expediente- del órgano competente para resolver, la Presidencia del Cabildo, es claro que no puede dar el Visto Bueno en cuestión, pues, siendo previo el Dictamen a la resolución del procedimiento, el órgano decisor no puede pronunciarse sobre la Propuesta que es su objeto antes de conocerlo.

Por otra parte, la regulación legal y reglamentaria de la instrucción de este tipo de procedimiento, en relación con los fines de la misma, parece sugerir que se efectúe ante todo, particularmente en relación con el Servicio actuante, el trámite de informes, no sólo en cuanto que es preceptiva la solicitud de éste, sino habida cuenta que, facilitando por demás la resolución en plazo y, en su caso, seguir los trámites por el procedimiento abreviado, pudiera obviarse el trámite probatorio (cfr. arts. 78.1, 80.2 y 82.1 LRJAP-PAC y 10 RPRP).

### 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 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 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 del servicio público de carreteras, 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 al desprendimiento de piedras como causa inmediata del siniestro (concretado en diversos desperfectos y abolladuras causados en el vehículo de propiedad del reclamante), extremo que ha quedado confirmado a lo largo de todo el expediente: así lo acredita, en concreto, el acta de comparecencia y la diligencia de inspección ocular practicada al efecto por la Policía Local, la declaración testifical incorporada al expediente, así como el propio Informe de la empresa encargada de la conservación y mantenimiento de la carretera, que expresa que, si bien en sus partes diarios no se tiene constancia del accidente en cuestión, se procedió el mismo día y el anterior a la retirada de piedras en la misma zona. Por lo demás, como señala el Informe Técnico de la Corporación Insular afectada, la vía carece de arcén y el lugar del accidente es una zona propensa a los desprendimientos.

El súbito desprendimiento de piedras sobre la carretera en una zona propensa a ello fue así lo que provocó el accidente y con él los daños materiales cuya indemnización ahora se solicita. 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 corresponde el deber de proceder al resarcimiento de los daños y lesiones que tal actividad genera. En zonas como las que nos ocupa, la Administración ha de adoptar las medidas preventivas precisas para evitar que los desprendimientos se produzcan o, en otro

caso, soportar las consecuencias patrimoniales que pudieran resultar de su falta de adopción.

Por tanto, es nuestro criterio que procede que se indemnice al interesado en la cuantía que reclama y que abarca un total de 875,67 euros, según se hace constar en las facturas presentadas al efecto. No obstante, la cifra global antes indicada habrá de incrementarse en su caso 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 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.