



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2ª)

La Laguna, a 16 de julio del 2003.

Dictamen solicitado por la Iltra. 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.Á.A.S., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 118/2003 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 29 de agosto de 2002 por M.Á.A.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 artículo 106.2 de la Constitución (CE), en los artículos 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 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 la repentina aparición de un perro justo a la entrada de un túnel, cuando circulaba sobre las 23,00 horas, por la carretera GC-23, por el carril derecho de la circunvalación, en dirección hacia la rotonda de El Vigía, el pasado 22 de mayo de 2002. El reclamante solicita que se le indemnice por los daños ocasionados a su vehículo en la cuantía que, según factura presentada al efecto, ascienden a 662,19 euros, así como en la cantidad de 1.226,38 euros en concepto de indemnización por los 51 días de baja no impositivas sufridos, lo que arroja una suma total de 1.888,57 euros, 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.Á.A.S., estando legitimada por sí misma 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 29 de agosto de 2002, por consiguiente, dentro del año posterior a la producción del hecho lesivo (22 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 ausencia de contestación a la propuesta de resolución no puede considerarse en puridad como expresión de conformidad implícita o presunta a los términos dispuestos por aquélla. No es procedente inferir que ésa sea verdaderamente la voluntad del destinatario de dicha propuesta y pretender en consecuencia la aplicación para este supuesto de los efectos del silencio. Desde luego, eso sí, el interesado pierde el trámite previsto para poder formular sus correspondientes alegaciones al respecto.

Por último, 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).

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.

Es claro, sin embargo, 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 la súbita e irrupción de un perro en la vía pública fue sin el menor género de dudas lo que provocó el accidente y con él los daños materiales y personales cuya indemnización ahora se solicita, 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 irrupción de un animal como causa inmediata del siniestro, extremo que ha quedado confirmado a lo largo del expediente: si bien el Informe de la empresa encargada del la gestión del servicio no refleja constancia ni del accidente mismo ni de perro muerto alguno, el Informe de la Policía Local sí confirma la veracidad de lo ocurrido y del traslado incluso del animal a un hospital veterinario.

En las circunstancias expuestas, este Consejo Consultivo ha de reafirmarse en las mismas conclusiones alcanzadas en su DCC 114/1996: "La obligación del servicio público de carreteras de proporcionar las mejores condiciones posibles de seguridad no incluye garantizar el resultado a los conductores de vehículos de motor de que éstos circularán por ella sin encontrarse en ningún momento un obstáculo en la calzada". Si ello fuera efectivamente así, carecerían entonces de sentido las distintas obligaciones de precaución y prudencia impuestas a los conductores a fin de garantizar su seguridad.

Distinta sería nuestra conclusión en el caso de las autopistas así formalmente declaradas como tales o de otras vías públicas equiparables a ellas conforme a criterios materiales precisos e incuestionables (así, por todos, los límites de velocidad). Porque en tales supuestos, la Administración sí ha de disponer los mecanismos precisos para impedir el acceso de los animales a la vía, conforme asimismo se argumentó en el Voto Particular suscrito a dicho DCC 114/1996. Indiscutiblemente, el riesgo asociado al funcionamiento del servicio es mayor en estos casos, también son mayores los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social y, por ello, la Administración ha de asumir las consecuencias derivadas de lo expuesto, procediendo al resarcimiento de los daños y lesiones que la actividad de mantenimiento y conservación de las vías públicas genera en estos casos.

Pero en el supuesto al que ahora se contrae nuestro Dictamen, la Administración nada ha acreditado ni aducido en el sentido indicado. Por tanto, es nuestro criterio que no procede que se indemnice a la interesada en la cuantía que reclama y que abarca un total de 1.888,57 euros.

C O N C L U S I Ó N

Según se razona en el Fundamento III, la PR no es conforme a Derecho, por no existir relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio de carreteras, por lo que no ha de indemnizarse a la interesada en la cuantía solicitada.