



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 6 8 / 2 0 0 3

(Sección 2ª)

La Laguna, a 1 de octubre del 2003.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Presidente 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.B.G., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 165/2003 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 14/90, así como la disposición adicional segunda de ésta; artículo 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, por M.B.G., que ejerce el derecho indemnizatorio con exigencia de la

* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

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 del desprendimiento de una piedra en la vía pública, cuando circulaba sobre las 21,30 horas, por la carretera GC-500, a la altura del p. K. 29,100 (según la PR; 68,300, de acuerdo con Informe del Servicio de la Corporación Insular), margen derecho, dirección Mogán, dentro del término municipal de Mogán, el pasado 29 de marzo de 2002. El reclamante solicita que se le indemnice por los daños ocasionados a su vehículo en la cuantía que, según informe pericial original presentado al efecto, asciende a 348,85 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.B.G., estando legitimado por sí mismo o a través de su representante debidamente habilitado al efecto (cfr. artículo 32, LRJAP-PAC), como en efecto aquél hace en este caso -aunque falta en el expediente la constancia de la acreditación debida de dicha representación, en los términos que más adelante se indicarán-, a partir del 20 de mayo de 2003 en la persona del Letrado A.P.F., 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 16 de mayo de 2002 (sólo aparentemente, porque en el Cabildo tiene entrada el 11 de abril un escrito de remisión de la Policía Local que adjunta la denuncia presentada por el reclamante en dicha dependencia, en los términos que más adelante se precisarán) por consiguiente, dentro del año posterior a la producción del hecho lesivo (29 de marzo 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.

Por último, cabe indicar que, si bien cuando se resuelva este procedimiento habrá podido superarse su plazo máximo establecido al efecto (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).

En la tramitación del expediente no obstante se observan también determinadas deficiencias que asimismo resulta preciso resaltar:

- En relación con el inicio del procedimiento, el 11 de abril de 2002 tiene entrada en el Cabildo de Gran Canaria un escrito remitido por la Policía Local del Ayuntamiento de Mogán al que se adjunta denuncia voluntaria presentada por M.B.G. por la caída de una piedra desde un talud en la carretera GC-500. El siguiente día 16 la Administración comunica al afectado el inicio de procedimiento en relación con la "solicitud presentada por la Policía Local en representación suya", requiriéndole seguidamente mediante escrito fechado dos días después para que aportase determinada documentación. El interesado presenta el siguiente día 16 de mayo reclamación de responsabilidad patrimonial, por lo que la Administración remite nuevo escrito comunicando inicio del procedimiento en relación con su reclamación.

Por consiguiente, la Administración ha iniciado dos veces el mismo procedimiento, incluso a pesar de haber considerado que la Policía Local del Ayuntamiento de Mogán actuó en representación del interesado. A estos efectos debe partirse de que la Policía Local no actúa en representación del afectado, sino que se limitó a remitir copia de la denuncia al Organismo responsable de la

carretera. Por ello, las actuaciones posteriores de la Administración suponen en realidad un inicio de oficio del procedimiento (arts. 68 y 69 LRJAP-PAC), si bien no se adoptó el pertinente acuerdo de iniciación (art. 69.1). En consecuencia, el escrito presentado con posterioridad por el interesado no debió motivar un nuevo inicio, sino incorporarse al expediente como alegaciones.

- El interesado actúa en el procedimiento por medio de representante, posibilidad expresamente permitida por el art. 32 LRJAP-PAC, que exige que la misma conste debidamente acreditada en la forma prevista en el propio precepto, requisito al que no se ha dado cumplimiento en el presente expediente.

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 a la caída de una piedra en la carretera como causa inmediata del siniestro (concretado en la abolladura del capó del vehículo), extremo que ha quedado confirmado a lo largo del expediente: si bien el Informe del Servicio encargado de la conservación de la carretera no refleja constancia del accidente, ni de la existencia de piedras en la vía y si bien es verdad igualmente que el Informe del Servicio competente de la Corporación Insular asegura que en la zona no se han observado desprendimientos en los últimos tiempos, no menos cierto es que los agentes de la Policía Local reflejan en el acta de comparecencia extendida al efecto la denuncia de los hechos efectuada al día siguiente por el ahora reclamante: que después no se desplazaran al lugar del siniestro es una circunstancia que no puede evidentemente correr en perjuicio de

aquél; en todo caso, se comprobaron debidamente los daños del vehículo. Pero no es esto sólo. Aunque la certificación expedida por la Corporación Municipal acredita ciertamente la existencia de una malla protectora en el talud donde se produjo el accidente, el reportaje fotográfico aportado por el reclamante al expediente permite apreciar asimismo que la protección no se extiende a toda la parte alta de dicho talud, al contrario, parte de éste queda desprotegido. Por lo demás, comparece en las actuaciones como testigo de los hechos C.A.M., quien circulaba detrás en vehículo diferente y confirma la veracidad del accidente denunciado.

De lo expuesto se deduce así que la caída de piedras en la calzada fue lo que provocó el accidente y con él los daños materiales y personales 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. La deficiente conservación del talud contiguo a la calzada que ha posibilitado el desprendimiento de piedras, compromete su responsabilidad, al no mantenerse la carretera y sus elementos aledaños en condiciones de uso tales que permitan la conducción con seguridad.

Por tanto, es nuestro criterio que procede que se indemnice al interesado en la cuantía que reclama y que abarca un total de 348,85 euros, coincidente con la cantidad en que ha sido cuantificada la reparación del vehículo en el informe pericial aportado por el interesado, a salvo la procedencia de la actualización de la indemnización conforme a lo determinado en el art. 141.3 LRJAP-PAC. No obstante, la Administración debió requerir al interesado para que, en caso de haber procedido a la reparación del vehículo aportase la correspondiente factura.

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.