



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 240/2003

(Sección 2ª)

La Laguna, a 19 de diciembre del 2003.

Dictamen solicitado por el Illmo. 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 G.Q.G., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 240/2003 ID)**.

FUNDAMENTOS

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 el ejercicio de sus correspondientes competencias administrativas (arts. 5.1 y 22.1 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, LCC, y art. 14 de su Reglamento aprobado por el Decreto 1311/1995, de 11 de mayo).

Es preceptiva la solicitud del Dictamen y ha de efectuarla el Presidente de la Corporación Local actuante (arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley del Consejo Consultivo).

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 11 de febrero de 2003, por G.Q.G., 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

* PONENTE: Sr. Suay Rincón.

(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 unas piedras en la vía pública, cuando circulaba sobre las 23,00 horas el pasado 7 de febrero de 2003, por la carretera GC-2, a la altura de su p.k. 16,00, margen derecho, en el término municipal de Moya. El reclamante solicita que se le indemnice por los daños ocasionados en una cuantía que, según facturas presentadas al efecto a requerimiento de la Administración, ha de cifrarse en 466,75 euros (299,75 euros que se corresponden a los gastos de reparación del vehículo propio, a los que han de sumarse sin embargo 167 euros por el alquiler de otro en su lugar, necesario para trabajar), 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, 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 G.Q.G., estando legitimado por sí mismo o a través de su representante debidamente habilitado al efecto (cfr. artículo 32 LRJAP-PAC), para reclamar al constar que es el 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 11 de febrero de 2003, por consiguiente, dentro del año posterior a la producción del hecho lesivo (7 de febrero de 2003) 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.

- En cuanto al Informe del Servicio, se recuerda que éste debe informar directamente al instructor, en cuanto responsable de la prestación del servicio en todo momento. Por ende, debe controlar la ejecución del eventual contrato que se formalice al respecto, de modo que debe analizar, adecuadamente, lo informado por la contrata, efectuando sus propias actuaciones de ser preciso.

- El órgano instructor, además, ha de pedir, motu proprio, Informes a la Guardia Civil o la Policía Local. Es procedente, en relación con las funciones de la instrucción y visto el caso y su naturaleza, recabar información a Fuerzas con competencia en materia de circulación o seguridad (arts. 78.1 LRJAP-PAC), siempre sin perjuicio del Informe que, forzosamente, y sin posible obviación o sustitución, ha de recabar del Servicio afectado por mandato expreso (arts. 82.1 LRJAP-PAC y 10.1 RPRP). Podría ello permitir, además, la decisión de seguir la tramitación por el procedimiento abreviado (art. 14 RPRP), sin necesidad de efectuar entonces el trámite probatorio de recabarse con anterioridad al mismo. E incluso contribuiría a evitar la necesaria retroacción de actuaciones cuando a

lo largo del procedimiento, particularmente en trámite de audiencia, se advierta el conocimiento o la intervención policial en los hechos, produciendo demora, aun mayor de la que suele existir, en la resolución. Cual, precisamente, aquí sucede.

- 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).

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 de la interesada 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 en la carretera como causa inmediata del siniestro (concretado en una serie de daños de diversa consideración al vehículo propio), extremo que ha quedado confirmado a lo largo del expediente. Es cierto que el Informe del Servicio encargado de la conservación de la carretera no tuvo conocimiento de la existencia de la caída de piedras en el lugar el mismo día, una vez observados los partes de vigilancia, y no reconoce la zona como propensa a los desprendimientos de piedras. Por eso, el Informe-Propuesta de Resolución se inclinó inicialmente por sugerir la desestimación de la reclamación, por no entender en suma acreditada la producción del hecho lesivo en el ámbito de prestación del servicio.

Sin embargo, el interesado, sorprendido, contesta inmediatamente en el trámite de audiencia y vista al expediente que en el accidente estuvo presente la Guardia Civil de Tráfico e incluso acudió allí un operario de la contrata de conservación, estando identificados tanto los agentes como tal obrero. Ante ello, el instructor pide Informes a la contrata, que ahora admite en este trance que existió aviso del accidente, a las 22.59, de la Guardia Civil, habiéndose producido desprendimientos que causaron accidentes a diversos coches, como el del interesado. Precisamente, la Guardia Civil de Guía indica por lo demás que una pareja de motoristas del Servicio de Tráfico acudió al lugar del hecho, que confirma la realidad del siniestro.

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. Por tanto, es nuestro criterio que procede que se indemnice al interesado en la cuantía reclamada de 466,75 euros.

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.