



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 413/2016

(Sección 2ª)

La Laguna, a 19 de diciembre de 2016.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por B.H.M., por daños ocasionados en una finca de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 410/2016 ID)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Presidente del Cabildo de Gran Canaria, es la Propuesta de Resolución formulada en el procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Cabildo Insular de Gran Canaria, por los incidentes dañosos que aduce la reclamante producidos el 23 de noviembre 2014 y marzo de 2016, en la carretera GC-210, y que imputa al funcionamiento del Servicio Insular de Carreteras.

2. Se reclama una indemnización total de 12.845,65 euros (5.166,96 tras la primera reclamación y 7.678,69 tras la segunda). Esta cantidad determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Presidente del Cabildo para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación, el primer precepto, con el art. 142.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), norma que, en virtud de la Disposición transitoria tercera a), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, es la

* Ponente: Sr. Lazcano Acedo.

regulación aplicable, porque a la entrada en vigor de este texto legal el presente procedimiento ya estaba iniciado. Es igualmente aplicable, específicamente, el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

3. En el relato fáctico de la interesada por el que reclama se indica que la misma es propietaria de una finca en el municipio de Artenara, en el Barrio de Acusa Verde, próximo a la carretera GC-210: «Los daños causados en la finca se deben a la absoluta ausencia de mantenimiento y conservación se la vía GC-210 desde el p.k. 15+700 hasta el p.k. 16+000 (...) término municipal de Artenara debido a que las cunetas están completamente colmatadas desde hace años y algunos drenajes han sido taponados por particulares para evitar los desagües en los respectivos terrenos». Debido al mal estado de la vía, las precipitaciones acaecidas el 23 de noviembre de 2014 y en marzo de 2016, han provocado el deslizamiento de taludes, caída de piedras y paredes, que dañaron árboles frutales (higueras, guayaberos y aguacateros) y la pérdida de la explanada de la carretera de acceso a la finca afectada. Durante las precipitaciones ocurridas a principios de marzo de 2016 se producen nuevos daños como los anteriores, que habían sido reparados parcialmente en el verano de 2015, con el agravamiento de la pérdida de un bancal por la formación de un caldero, porque la vía desagua por donde no debe.

Adjunta material cartográfico y fotográfico en justificación de la realidad del daño.

4. Presentó una primera reclamación el 8 de mayo de 2015, ante la Consejería de Obras Públicas del Gobierno de Canarias, en relación al suceso ocurrido el 23 de noviembre de 2014, es decir, dentro del plazo establecido; sin embargo, al no ser el órgano competente para su tramitación fue inadmitida en marzo de 2016, si bien, de acuerdo con los principios que rigen las relaciones entre Administraciones Públicas, se remite la reclamación al Cabildo de Gran Canaria, al ser éste, como ya se ha señalado, el competente para su tramitación al ostentar la titularidad de la vía. La segunda reclamación se presenta el 6 de abril de 2016, acerca de los hechos originados en marzo de 2016.

En virtud de lo expuesto la afectada solicita la tramitación conjunta de ambas reclamaciones.

Así pues, concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva y de no extemporaneidad de la acción.

II

1. En relación a la tramitación del expediente, la reclamación fue admitida a trámite tras recabar de la interesada justificación de la propiedad, así como determinación de la cantidad indemnizatoria que reclama; además se le solicita que aporte cuantas pruebas estime oportunas en defensa de su pretensión.

2. El órgano instructor del procedimiento recaba informe del Jefe del Servicio de Obras Públicas e Infraestructuras del Cabildo de Gran Canaria, en él se adjuntan los Partes de Trabajo en relación con la reclamación presentada, señalando lo siguiente:

«(...) a causa de las lluvias del 23 de noviembre de 2014 (...) esta Conservación sí tiene constancia de que en el citado día se produjeran daños en la finca ya que la propietaria se personó en las oficinas de la UTE para solicitar que el Cabildo le reparara los muros caídos en ella.

En relación al daño producido en la finca en marzo de 2016 (...). Esta Conservación no tiene constancia de que en el citado mes se produjera ningún daño en la finca.

Características del tramo.

La carretera transcurre a media ladera, tiene un ancho medio de 4,20 m. doble sentido de circulación, sin arcén y dispone de una pequeña cuneta de tierra no muy profunda, debido a las dimensiones y características de la carretera, y de la existencia de numerosas tuberías enterradas en ella.

Toda esta zona es una roca bastante inestable, con una (*sic*) talud vertical con una altura considerable donde se producen numerosos desprendimiento de piedras y aterramientos, sobre todo en épocas de lluvia e incluso con fuertes vientos, colmatando la cuneta, por lo que la Conservaciones (*sic*) frecuentemente procede a limitarla retirando la acumulación de tierra y piedras, realizando las labores de limpieza con una media de 3 veces al año.

Al final del tramo descrito existe una obra de fábrica, en el p.k. 15+980, donde desagua el agua de escorrentía procedente de la carretera. En el margen derecho existe una protección de tierra bajo la barrera de seguridad, teniendo que existir gran cantidad de agua de escorrentía para que la sobrepase.

Las fincas situadas en el margen derecho se encuentran en forma de terrazas en una ladera con bastante pendiente, por lo tanto, en época de lluvias discurre también bastante agua procedente de la propia ladera».

3. La Dirección General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias emitió declaración de situación de alerta por riesgo de fenómenos meteorológicos adverso por tormentas en noviembre de 2014. Igualmente, la información emitida por

la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) en el mes de noviembre de 2014, de alerta por lluvias y tormenta; la Administración implicada recaba el informe mensual climatológico de marzo de 2016 de la AEMET, que si bien refiere precipitaciones en el norte de Canarias, sin embargo, no se observa situación de riesgo por lluvias o tormenta.

4. Además, se notificó correctamente a la interesada el preceptivo trámite de audiencia, sin que conste que haya comparecido.

5. En fecha 11 de noviembre de 2016, se emite la Propuesta de Resolución, de carácter desestimatorio, al considerar la instrucción del procedimiento que no ha quedado probada la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento normal o anormal del Servicio Público de Mantenimiento de Carreteras del Cabildo de Gran Canaria.

6. En la tramitación del procedimiento no se aprecia que se haya incurrido en irregularidades formales que obstan un dictamen de fondo. No obstante, de conformidad con el art. 13.3 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, que ya ha sido sobrepasado. Sin embargo, aun fuera de plazo, la Administración está obligada a resolver expresamente con los efectos administrativos y aun económicos que la demora puede producir en virtud de los arts. 42.1 y 7, 43.1 y 4, y 141.3 LRJAP-PAC.

III

1. La Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen fundamenta su desestimación en que las pruebas practicadas no han permitido llegar a confirmar que los hechos dañosos soportados por la interesada sean consecuencia del deficiente funcionamiento del servicio público.

La Propuesta de Resolución señala que si bien se acredita que la finca de la reclamante sufrió daños (caída de muros), como consecuencia de las lluvias acaecidas el 23 de noviembre de 2014, sin embargo no se tiene conocimiento de daños producidos en marzo de 2016, sin que se haya realizado un peritaje fundado de los daños, «escribiendo a bolígrafo [el encabezamiento] las que pertenecen al año 2014, y las que pertenecen al año 2016». Por lo que, concluye, que «no se puede tener por acreditado el importe de los mismos». No obstante, figuran justificados (folios 22 al 26).

2. Se ha hecho uso por el Cabildo de Gran Canaria de la acumulación de expedientes regulada en el art. 73 LRJAP-PAC, dada la identidad sustancial entre los expedientes, siendo el mismo órgano el que debe tramitar y resolver el procedimiento, no procediendo contra el acuerdo de acumulación recurso alguno.

En todo caso, la Jurisprudencia ha destacado reiteradamente el carácter discrecional de la acumulación, así, la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1984 (RJ 1984, 1638): «(...) la Administración goza de discrecionalidad para acumular expedientes y, para que ello sea posible, deben concurrir tres requisitos: a) los expedientes han de tener una íntima conexión; b) ha de ser oportuna por razones de brevedad, economía y unidad de criterio; c) deben poder ser resueltos por la misma autoridad que resultaría competente para conocer por separado de cada una de las infracciones que dieran lugar a ellos».

3. No obstante, la instrucción del procedimiento debe fundamentar en la Propuesta de Resolución el acto discrecional sobre la acumulación razonadamente adoptada.

Por lo demás, el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), en su Sentencia de 13 abril 1985. RJ 1985\1760, indica:

«(...) el artículo 73 de la Ley de Procedimiento Administrativo (RCL 1958\1258, 1469, 1504; RCL 1959\585 y NDL 24708), según el cual, el Jefe de la Sección o dependencia donde se inicie o en que se admita cualquier expediente, bien por propia iniciativa o a instancia de los interesados, podrá disponer su acumulación a otros con los que guarde íntima conexión, acuerdo de acumulación contra el que no procederá recurso alguno; precepto del que ciertamente cumple destacar como característica singular la discrecionalidad otorgada a la Administración para adoptar tal decisión y que es claro que en manera alguna cabe confundir con el libre arbitrio que la pudiera inspirar, pero en todo caso, si es presupuesto lógico y elemental que para que esa acumulación sea posible que exista más de un expediente y que por la íntima conexión existente entre ellos, sea oportuno por razones de brevedad, economía y unidad de criterio que puedan ser resueltos por la misma autoridad que resultaría competente para conocer por separado de cada una de las infracciones que dieran lugar a ellos, cumpliría analizar y poner especial énfasis en el supuesto que se contempla para conocer si las sanciones o multas impuestas responden a hechos diversos o y si de contrario se pudiera tratar de un mismo hecho que persistiera y continuara en el tiempo (...)».

4. Ahora bien, cabría poner de manifiesto una diferencia existente entre ambas reclamaciones que afectan indudablemente a este Consejo Consultivo para poder entrar en el fondo de ambos hechos, y es sobre el desglosamiento que se ha de

realizar de la cantidad que se reclama por cada uno de los hechos alegados - 12.845,65 euros-, ya que atienden a dos reclamaciones por responsabilidad patrimonial presentadas por hechos originados en momentos distintos -años 2014 y 2016-, aunque hayan sido acumuladas y tramitadas oportunamente.

5. La primera reclamación por daños durante noviembre de 2014, según la interesada, asciende a la cantidad de 5.116,96 euros. Por tanto, por razón de la cuantía el Consejo Consultivo de Canarias no entrará a considerar sobre el fondo de estos hechos, ya que para poder dictaminar acerca de las reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad administrativa patrimonial la cuantía ha de ser igual o superior a 6.000 euros [artículo 11.D.e) LCCC en la redacción efectuada por la Ley 5/2011, 17 de marzo]. Sin embargo, en atención a la valoración indemnizatoria que la afectada realiza por los daños soportados en marzo de 2016, esta asciende a 7.678,69 euros. Por lo que, sólo en relación a la segunda reclamación que se tramita, y por las mismas razones, el Consejo Consultivo debe dictaminar sobre el fondo.

6. En consecuencia, en relación con ella, con base en el informe del Servicio de Obras Públicas e Infraestructuras, no se ha tenido constancia de que en el citado mes de marzo se produjera daño alguno en la finca de la afectada. Tampoco de los documentos aportados por la interesada con efecto probatorio se desprende que la cuantía que se reclama coincida con los daños soportados por los hechos alegados, al no identificar fehacientemente tales cantidades, con fechas o gastos efectivamente soportados y sobre los daños concernidos e identificados efectivamente. Además, del informe de la AEMET en relación con dichas fechas, si bien se identifican precipitaciones, sin embargo, no parecen estas lo suficientemente considerables para producir daños de tal magnitud como los alegados por la afectada.

En definitiva, las pruebas presentadas por la reclamante referentes a los daños supuestamente soportados durante el mes de marzo de 2016 por lluvias, no han sido fehacientemente probados, sin que la misma haya comparecido en el trámite de vista y audiencia del expediente. Todo ello, lleva a considerar, coincidiendo con la Propuesta de Resolución, que analizados los documentos obrantes en el expediente no existe el necesario enlace preciso, directo con el funcionamiento del servicio público viario del Cabildo Insular.

7. En resumen, la interesada alega que su finca soportó daños por el agua procedente de la carretera de titularidad del Cabildo de Gran Canaria, pero no aporta prueba alguna que sustente que se produjeron como relata ni que los daños

que sufrió fueran consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, del servicio público, por lo que se debe concluir que la reclamación debe ser desestimada.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución analizada, en relación con la segunda reclamación, es conforme a Derecho.

Sobre la primera reclamación por responsabilidad patrimonial el Consejo Consultivo no puede entrar a considerarla, por las razones expuestas en el Fundamento III.5.