



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 5 / 1 9 8 6

La Laguna a 10 de junio de 1986.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias sobre *expediente de indemnización por daños a particulares en relación con el servicio público de carreteras (EXP. 15/1986 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

El presente dictamen tiene por objeto determinar, a la vista del expediente remitido a este Organismo y de la normativa aplicable al supuesto en él contenido, la procedencia o improcedencia de la reclamación de indemnización instada ante la Administración por los daños ocasionados, en base a la existencia o inexistencia de responsabilidad jurídica de aquélla en relación con la prestación del servicio público de carreteras.

II

Los arts. 106.2 de la Constitución (CE) y 40 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado (LRJAE), norma ésta última de carácter básico en el sentido previsto en el art. 149.1.18ª de la Norma constitucional, establecen la responsabilidad, con carácter objetivo, de la Administración pública. Así, los particulares, de conformidad con lo preceptuado en la legislación vigente en la materia, tendrán derecho a exigir de la Administración la adecuada indemnización cuando sufran lesiones en sus bienes y derechos a consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos, salvo caso de fuerza mayor y, por supuesto, salvo que aquéllas se produzcan a causa de una conducta dolosa o culposa de los propios particulares afectados. Como señala reiteradamente la doctrina de los

* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

Tribunales de lo contencioso administrativo y del Consejo de Estado, uno y otro caso hacen desaparecer la responsabilidad administrativa, aunque, según advierte la citada doctrina, la existencia de los mismos debe ser demostrada por la Administración.

Por otra parte, tratándose en el supuesto en cuestión de un hecho relacionado con la prestación del servicio público de carreteras, será preciso atender a la regulación contenida en la Ley 51/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras, y en el Código de Circulación, aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934, con las modificaciones introducidas por Real Decreto 1976/1981, de 8 de mayo y por varias Ordenes Ministeriales posteriores, normas aplicables al caso sin perjuicio de lo establecido en el art. 29.13 EACan, de acuerdo con lo previsto en el art. 149.3, CE, y en el Estatuto, art. 42 y disposición transitoria 3ª. Ello es así, en cuanto que se hace preciso determinar, de acuerdo con la regulación de referencia, cuál es la extensión del servicio público citado, y, por ende, de la subsiguiente responsabilidad de la Administración -en este caso la autonómica, tras dictarse los correspondientes Decretos de Transferencia de servicios y asunción de los mismos- y, por otro lado, si la maniobra realizada por el reclamante está permitida jurídicamente. En efecto, de lo preceptuado al respecto en las normas mencionadas, Ley de Carreteras y Código de la Circulación, podrá inferirse la existencia de responsabilidad en el presente caso; lo que no obsta para que, utilizando los datos obrantes en el expediente objeto de dictamen, deba analizarse la posible existencia de negligencia por parte de la interesada, pues, de existir, eliminaría el nexo causal entre el hecho generador de los daños y la responsabilidad de la Administración y, por tanto, haría improcedente la correspondiente reclamación.

En todo caso, conviene advertir que en anteriores dictámenes de este Organismo, relativos a supuestos similares, se incluye, sucinta pero suficientemente, un análisis de la figura de la responsabilidad objetiva de la Administración desde sus perspectivas legal, jurisprudencial y doctrinal.

III

Los arts. 1, 2, 32, 33, 34, 35, y 41 de la citada Ley 51/1974, así como los correspondientes del Reglamento General de Carreteras, aprobado por el Real Decreto 1073/1977 de 8 de febrero, son aplicables a este supuesto, siendo particularmente relevante al respecto lo preceptuado en los arts 33.1 de la Ley y 68

del Reglamento. El primero, establece que son de dominio público los terrenos ocupados por la carretera, los elementos funcionales de ésta y una franja de terreno de tres metros de anchura a cada lado de aquélla medidos en horizontal y perpendicularmente a su eje. Según el segundo, son de dominio público, en relación con las carreteras, los terrenos ocupados por ellas y sus elementos funcionales, los cuales están afectados al servicio público viario, cualquiera que fuese el título legítimo de adquisición por el Estado o por otros entes públicos, considerándose como tales, entre otros, las áreas destinadas a aparcamientos o al servicio, en general, de los usuarios y cualquiera otros afectos permanentemente a la prestación del mencionado servicio público.

Como resulta de las actuaciones que figuran en el expediente sometido a dictamen, la zona donde se produjo el accidente es utilizada frecuentemente por los usuarios para aparcar o para cambiar el sentido de la circulación. Además, se afirma repetidamente que el obstáculo causante del citado accidente, que se encuentra al parecer a 40 cmts. del borde de la carretera, dentro, por tanto, del terreno de dominio público, es una obra de fábrica que se considera elemento de la carretera construida para permitir el desagüe permanente de la misma y de sus zonas limítrofes. Asimismo, consta que dicho obstáculo no está especialmente señalizado y que únicamente está protegido por una rejilla.

Por consiguiente, sin perjuicio de lo que seguidamente se añade sobre la señalización de la obra de fábrica en cuestión, a la vista de la regulación aplicable arriba expuesta, el hecho se produjo en una zona de dominio público y, al parecer, fue causado por un elemento funcional de la carretera, lo que, en principio podría configurar un supuesto de responsabilidad de la Administración.

En este sentido, el Consejo de Estado, en dictamen de 16 de mayo del 74, precisa que es deber de la Administración conservar en buen uso tanto las vías públicas como la zona de demanio colindante con el fin de evitar así los riesgos objetivos a los particulares.

IV

El art. 174.1.1 del vigente Código de Circulación establece cuáles son las marcas longitudinales de las carreteras que no deben ser traspasadas por los automovilistas, de modo que su trasgresión daría lugar a la correspondiente sanción, exonerando a la

Administración de toda responsabilidad respecto de los daños que pudieran ocasionarse. No obstante, el apartado quinto del mencionado número 1 advierte que no serán consideradas como tales marcas, pudiendo ser por consiguiente traspasadas, las líneas discontinuas situadas en el centro de las carreteras, siempre más cercanas a su sentido de marcha en el caso de que vayan acompañadas de otras continuas, para efectuar adelantamientos y para aparcar o cambiar de dirección, cuando ello sea posible.

En este supuesto, de los documentos incluidos en el expediente, entre los que se encuentra una fotografía que al parecer es del lugar del accidente, cabe deducir que la conductora realizó una maniobra que, en principio y a falta de otros datos que pudieran existir pero de los que este Consejo no tiene constancia, no está prohibida por la normativa aplicable.

V

Por último, resta determinar, siempre sobre la base de la información contenida en el expediente, si la conductora reclamante actuó o no negligentemente, pues el supuesto afirmativo, como se ha dicho, eximiría de responsabilidad a la Administración. A este respecto, el Consejo considera que de los datos obrantes en su poder no es posible inferir que haya existido, forzosa o necesariamente, negligencia por parte de dicha conductora, particularmente si se relaciona el hecho con la visibilidad del obstáculo causante del accidente y con el espacio habilitado para hacer la correspondiente maniobra, fuese ésta un mero aparcamiento o un cambio de sentido en marcha. No cabe, en efecto, afirmar con absoluta seguridad que la existencia del obstáculo fuese perfectamente detestable dada la hora en la que presumiblemente tuvo lugar el accidente -en relación, naturalmente, con la época del año en que ocurrió- ni que dicha existencia fuese indiscutiblemente conocida por todos los potenciales usuarios de la carretera y la de sus elementos afines o funcionales, o por la mayoría de ellos, sobre todo si se tiene en cuenta que, al parecer, no estaba señalizada o marcada su ubicación en forma alguna.

CONCLUSIONES

1. Los hechos que configuran el supuesto considerado entran en el ámbito del servicio público viario, hallándose ubicado el obstáculo concreto que ocasionó los daños, cuya indemnización se reclama, sin señalización específica, en una zona de dominio público afecta legalmente a tal servicio.

2. La maniobra de conducción que dio lugar al accidente causante de los daños no está, en principio, prohibida por el Código de la Circulación, ni por la Legislación de Carreteras y demás normativa aplicable, sin que sea posible asegurar, con los simples datos contenidos en el expediente, que la conductora afectada hubiese obrado con dolo o negligencia.

3. La responsabilidad de la Administración prevista por el Ordenamiento jurídico para estos supuestos es de carácter objetivo, de modo que, en el caso presente, deberá ser ella quien demuestre, mediante datos ulteriores, la existencia de circunstancias que la eximan de tal responsabilidad por quebrar el nexo causal entre los hechos producidos y los daños ocasionados, según reiterada jurisprudencia de los Tribunales contencioso-administrativos y doctrina del Consejo de Estado.