



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 2 / 1 9 9 3

La Laguna, a 8 de junio de 1993.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con la *Propuesta de Resolución formulada en el expediente de indemnización por daños sufridos en el vehículo propiedad de P.M.C. (EXP. 12/1993 ID)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

A consulta preceptiva del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, se interesa de este Organismo su parecer en relación con la adecuación de la Propuesta de Resolución formulada en el expediente de indemnización por daños sufridos en vehículo de propiedad particular a consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras incoado por la Consejería de Obras Públicas, a la legislación de aplicación, constituida, fundamentalmente, por la Ley 4/84, de 6 de julio, de este Consejo; la Ley Orgánica 3/80, de 23 de abril, del Consejo de Estado; la Ley y el Reglamento de Expropiación Forzosa, así como las Leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de Procedimiento Administrativo.

### II

La Propuesta de Resolución sometida a Dictamen concluye un procedimiento, iniciado el 20 de noviembre de 1991, de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias. La naturaleza de dicha Propuesta de Resolución determina la competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente Dictamen y la legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno para recabarlo, según resulta, para la primera, del art. 10.6 de la Ley 4/84, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con los arts.

---

\* **PONENTES:** Sres. Sánchez Parodi y Pérez Voituriez.

22.13 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y 134.3 del Reglamento de Expropiación Forzosa (RExF); y para la segunda, del art. 11.1 de la Ley constitutiva de este Consejo.

La fecha de iniciación del procedimiento determina que su tramitación se regule por los arts. 122 de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF), 134 al 138 RExF, 40.3 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE), y, supletoriamente, por la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA), según el art. 1.2 y disposición final 1ª. 3 de esta última en relación con el Decreto de 10 de octubre de 1958, ya que este es el Derecho procedimental aplicable según las disposiciones adicional 3ª y transitoria 2ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) en conexión con la disposición transitoria del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP). La aplicación de esta regulación estatal es impuesta por el art. 33.1 de la Ley territorial 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC) en relación con los arts. 149.1.18º de la Constitución (CE) y 32.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan).

### III

El procedimiento se inicia por el escrito que P.M.C. presenta en la Consejería de Obras Públicas solicitando que le resarzan los daños que sufrió el vehículo de su propiedad al chocar con una piedra cuando lo conducía el día 21 de mayo de 1991 por la Autopista TF-1, punto kilométrico 37'300, en dirección a Santa Cruz de Tenerife.

La legitimación del reclamante, acreditada como está en el expediente su titularidad sobre el vehículo dañado, resulta del art. 23.a) LPA en relación con los arts. 106.2 CE y 40 LRJAE, vigente cuando la producción del daño y sustituido actualmente por el art. 139 LRJAP-PAC.

La titularidad del servicio público, a cuyo funcionamiento se imputa la causación del daño, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias conforme a los arts. 29.13 EACan, 2 de la Ley 2/1989, de 15 de febrero, de Carreteras de Canarias (LCC) y al Real Decreto 2.125/1984, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios en materia de carreteras a la Comunidad Autónoma, sin que esa titularidad haya sido

alterada (art. 2 LCC y disposición transitoria 1ª LRJAPC) por la transferencia a los Cabildos Insulares en materia de carreteras -art. 47.2 h) de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre; Decreto 65/1988, de 12 de abril y disposición adicional 1ª, k) LRJAPC- pues no ha tenido efectividad (disposición transitoria 3ª LRJAPC y disposición adicional del Decreto 65/1988).

El órgano competente para dictar la Resolución propuesta es el Consejero de Obras Públicas (art. 27.2 LRJAPC; art. 49.1 Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma; art. 40.3 LRJAE y art. 134.1 RExF) y la forma de Orden Departamental es la que impone el art. 42 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma.

La reclamación de indemnización se ha interpuesto dentro del plazo de un año que establecía el art. 40 LRJAE, por lo que procede resolver sobre el fondo.

## IV

En el expediente ha quedado acreditado, por el informe de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, de 14 de abril de 1992, que el día 21 de mayo de 1991 se hallaban piedras sobre la calzada de la Autopista TF-1, a la altura del punto kilométrico 37'300, en dirección a Santa Cruz.

También ha quedado acreditado por declaración testifical que el vehículo de la reclamante sufrió daños por colisionar con una piedra ese día a la altura del mismo punto kilométrico de la citada vía.

A lo largo del procedimiento en ningún momento la reclamante puso a disposición de la Administración, ni le señaló dónde se encontraba, el vehículo siniestrado, a fin de que ésta pudiera determinar la extensión y cuantía de los daños. Lamentablemente, tampoco la Administración la requirió para que le permitiera el examen del vehículo, por lo que habrá de atenderse a las facturas presentadas por la interesada en cuanto a la determinación de esos aspectos. Al respecto, este Consejo no puede más que subrayar que no es un mero deseo piadoso del Legislador el deber que impone a la Administración de realizar de oficio los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba formularse la Resolución (arts. 81 y 84 LPA y 134.3 RExF,

aplicables al presente procedimiento; arts. 78.1 y 82 LRJPAC y arts. 7 y 10 RPAPRP, para los futuros), especialmente los dirigidos a precisar la extensión y cuantía de los daños, a fin de evitar que la Hacienda autonómica pague lo que no debe. La misma diligencia en orden a determinar estos extremos que muestran los agentes de las compañías privadas de seguros, que no se conforman con la mera presentación de facturas por el perjudicado, es exigible a los agentes de la Administración cuando están en juego los intereses de la Hacienda de la Comunidad.

Tampoco en el expediente está demostrada la causa de la presencia de las piedras sobre la calzada de la vía, lo cual es capital para la existencia de nexo causal entre el hecho dañoso y el funcionamiento del servicio público. En efecto, ni la reclamante, ni la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, ni el Departamento administrativo autonómico afectado acreditan que la vía TF-1, en el punto kilométrico 37'300, transcurra a lo largo de una ladera, risco, talud, muro o cualquier otro accidente natural o artificial susceptible de sufrir desprendimientos, o que la piedra se desprendió del firme de la vía o de cualquiera de sus elementos constructivos, o que su presencia sobre la calzada se debió a cualquier actuación del servicio público de carreteras. En resumen, no hay ningún elemento probatorio que permita sustentar la imputación objetiva del hecho dañoso al funcionamiento de aquel servicio público. Sin tal imputación objetiva no existe nexo causal entre el daño y dicho funcionamiento ni, por ende, responsabilidad de la Administración autonómica. Hay que poner de relieve que la carga de probar que el origen del daño se debe al funcionamiento del servicio público de carreteras corresponde a la reclamante (art. 1.214 del Código Civil, arts. 134.2 RExF y 88.2 LPA, sustituidos ahora por los arts. 5.3 y 6.1 RPAPRP), por lo que si no prueba tal conexión, entonces la Administración no está obligada a resarcir.

## V

Recorramos con detenimiento el camino discursivo que apunta el final del Fundamento anterior. Hasta donde la imaginación alcanza, la presencia de piedras sobre la calzada de una autopista se puede deber a dos géneros de causas:

a) A desprendimientos de los accidentes del terreno a cuyo largo transcurre la vía o de la propia obra en que consiste la vía, tales como su firme, puentes, muros de contención, y demás elementos; o bien, a actuaciones de los agentes del servicio de carreteras, tales como obras de reparación o ampliación, etc.

b) A actuaciones de terceros ya de carácter doloso, ya de carácter negligente, como la pérdida de parte de su carga de piedras por un vehículo.

En cuanto al primer género de causas, es patente que se debe al funcionamiento del servicio público de carreteras, cuyo tráfico o giro administrativo comprende el trazado, construcción y conservación de las carreteras en buen estado, de modo que le incumbe evitar el desprendimiento de piedras o de cualquier otro objeto sobre la calzada desde el entorno de la vía o de los propios elementos de ésta. De modo que si tales circunstancias acontecen, como constituyen la realización de riesgos que la propia existencia de las carreteras genera, la Administración encargada de su construcción y conservación responde objetivamente, con independencia de que el servicio haya funcionado normal o anormalmente.

En cuanto al segundo género de causas, se excluyen, por su naturaleza, del ámbito de la actuación administrativa del servicio público de carreteras; luego, la Administración encargada de éste no responde patrimonialmente de los daños que originen. Así, la colocación dolosa o culposa de piedras sobre la vía por un tercero constituye la realización del tipo del art. 340.bis, b), 1ª del Código Penal, por lo que los daños que ocasione tal acción siguen el régimen de la responsabilidad civil derivada de delito o falta (art. 19 Código Penal), que no permite su imputación a la Administración, salvo en los casos en que el responsable penal sea agente suyo actuando en calidad de tal (art. 22 de aquel Código) o cuando constituya un hecho cubierto por la responsabilidad de la Administración central conforme a la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, sobre Daños Causados por Acciones de Bandas Armadas y Elementos Terroristas. Si esa conducta no alcanza relevancia penal, entonces constituiría una infracción administrativa tipificada en el art. 10.2 y 4 LTCVM-SV, arts. 4 y 5 del Reglamento General de Circulación (RGC), cuya responsabilidad, conforme al art. 72.1 LTCVM-SV, recae directamente sobre su autor.

Si las piedras han caído sobre la calzada desde el vehículo que las transportaba, tal acción entonces constituiría las infracciones de los arts. 14.1 a) y 2 RGC en relación con los arts. 8 RGC y 10.5 *in fine* LTCVM-SV, y del art. 130 RGC en relación con el art. 5 RGC y 51.2 LTCVM-SV, cuyo régimen de responsabilidad es igualmente el del art. 72.1 LTCVM-SV. En todo caso, la vigilancia del cumplimiento de las normas de seguridad vial y la sanción a sus infracciones no es competencia del servicio

autonómico de carreteras, sino del servicio estatal de seguridad vial. Como se señaló en el Dictamen de este Consejo, 11/93, de 6 de junio, corresponde al Ministerio del Interior, y en el seno de éste a su organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, de la que depende la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, la vigilancia del cumplimiento de las normas de seguridad vial, la denuncia y sanción de sus infracciones, el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de seguridad y la señalización circunstancial la cual, en caso de emergencia, pueden establecer los agentes de la Agrupación de Tráfico (art. 149.1.21ª y 29º, CE; art. 12.b,c) LOFCS; arts. 5, 6 y 57.1 y 2 LTCVM-SV y concordantes). Como se razonó en dicho Dictamen 11/93, el art. 19 del Código Penal y el art. 72.1 LTCVM-SV contienen una prohibición de regreso contra las Administraciones de la responsabilidad patrimonial derivada de las infracciones por los particulares a las normas penales y administrativas de seguridad vial.

Entre estas normas de seguridad vial no figuran únicamente aquellas que prohíben colocar obstáculos en la carretera, sino también la que impone a los conductores la obligación de circular a una velocidad que permita detener el vehículo ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (arts. 11 y 19 LTCVM-SV, arts. 17 y 45 RGC), de modo que ni la infracción de las primeras por un tercero, ni la de la segunda por el conductor de un vehículo que colisiona pueden generar por sí solas la responsabilidad patrimonial de la Administración.

## C O N C L U S I Ó N

La reclamante no ha demostrado que el hecho que originó los daños a su vehículo haya sido causado por el funcionamiento del servicio público de carreteras, por lo que no procede la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica por los daños producidos.