



Consejo Consultivo de Canarias

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

La Laguna, a 29 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 vehículo propiedad particular de M.C.M.Q. (EXP. 25/1993 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 Propuesta de Resolución formulada en el expediente de indemnización por daños de referencia, incoado por la Consejería de Obras Públicas, a consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras, a la legislación que resulte de aplicación, constituida, fundamentalmente, por la Ley 4/84, de 6 de julio, de este Consejo; la Ley orgánica 3/1980, 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 11 de enero de 1992, 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 del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con los arts. 22.13 de

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

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 (LExF), 134 al 138 RExF, 40.3 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 éste es el Derecho procedimental aplicable según la disposición adicional 3ª y la disposición 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 relación 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

1. El procedimiento se inicia por el escrito que M.C.M.Q. presenta en la Consejería de Obras Públicas solicitando que se le resarzan los daños sufridos en su vehículo, al derrapar por la gravilla colocada sobre una mancha de aceite existente en la carretera C-811, punto kilométrico 3'100, proveniente del incendio de una guagua escolar, el 11 de diciembre de 1991, debiéndose significar que la colocación de los áridos sobre la mancha de aceite se realizó, a instancia de los agentes de la Guardia Civil, por funcionarios de limpieza del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

Todos estos hechos están acreditados en el atestado instruido por la Guardia Civil, Subsector de Tráfico, por informe de la Unidad 21 del Servicio de explotación de la Comunidad Autónoma, y por la intervención del Cuerpo de bomberos, Policía Local y testigos presenciales.

El órgano competente para dictar la Resolución propuesta es el Consejero de Obras Públicas (arts. 27.2 LRJAPC; 49.1 Ley 7/84, de 11 de diciembre, de la Hacienda

Pública de la Comunidad Autónoma; 40.3 LRJAE y art. 134.1 RExF) y la forma de Orden Departamental es la que impone el art. 42 de la Ley 1/83, 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.

Partiendo de la veracidad de los hechos, acreditada por los informes arriba reseñados, para que exista deber de indemnizar por parte de la Administración autonómica es necesaria la imputación subjetiva, esto es, la obligación de resarcir un daño bien porque el Ordenamiento se la atribuye directamente, en virtud de que el hecho dañoso fue causado culposamente por sus agentes (funcionamiento anormal del servicio público), bien porque se la atribuye objetivamente, ya que el hecho dañoso lo constituye la materialización de un riesgo generado por la actuación administrativa.

La determinación de la Administración a la cual se debería imputar el deber de resarcir se realiza conforme a uno de esos tres criterios: a) el orgánico; según el cual se es responsable de las consecuencias dañosas de la conducta de los agentes administrativos; o imputables a una cosa dependiente de ella; b) el funcional, que señala como responsable la Administración titular de la competencia en la que se enmarca el servicio que ha producido las lesiones, y, c) el decisional, que tiene en cuenta, sobre todo, el poder de decisión que tiene un organismo público sobre la actividad o servicio productores del daño.

Pues bien, según consta de las actuaciones la realización de los hechos hemos de advertir que la Administración autonómica no es responsable en el presente caso, pues carece de competencias en materia de seguridad vial, que es la que subyace en el fondo del asunto, ya que el vertido de áridos sobre la mancha de aceite lo realizan agentes del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria siguiendo órdenes de la Guardia civil, mientras que la intervención de los servicios autonómicos es posterior al acaecimiento de los hechos.

2. En efecto, en materia de seguridad vial, el art. 149.1.21º CE reserva a la competencia exclusiva del Estado, y en toda su extensión, la materia tráfico y circulación de vehículos de motor. Ese mismo precepto, en su apartado 1.29º reserva

a la competencia estatal la seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica. Esta Ley Orgánica es la actual 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), cuyo art. 12.B.c) atribuye a la Guardia Civil la vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en la vías interurbanas, materia que queda excluida del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas (salvo la vasca, en virtud de la disposición adicional 1ª CE). El Estado, en el ejercicio de la competencia exclusiva que le confiere el art. 149.1.21º, ha dictado la Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial; su correspondiente texto articulado, la LTCVM-SV; y el Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, que aprueba el Reglamento General de Circulación (RC); en tanto que el antiguo Código de Circulación sigue parcialmente vigente en virtud de la disposición transitoria de la LTCVM-SV. De este conjunto normativo resulta que aquella Ley establece las obligaciones de los usuarios de vías de utilización general y las sanciones a su incumplimiento -arts. 1.2.b) y f) LTCVM-SV, 1 RC-, asigna al Ministerio del Interior, entre otras funciones, la vigilancia y disciplina del tráfico en toda clase de vías interurbanas, la denuncia y sanción de las infracciones a las normas de seguridad vial, el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de seguridad o de fluidez del tráfico, la investigación de accidentes de tráfico y la realización de controles de intoxicación de los conductores. Por su parte, el art. 10.2 y 3 LTCVM-SV prohíbe que se arrojen, depositen o abandonen sobre las vías materias que las hagan peligrosas, las deterioren o, en general, pongan en peligro la seguridad vial. Asimismo, como ya se señaló, la Administración central encargada de la regulación del tráfico en las vías interurbanas es la responsable de la señalización circunstancial y, en caso de emergencia, los agentes de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil (art. 57.1 y 2 LTCVM-SV).

El sistema lo cierra el art. 72.1 LTCVM-SV que dispone que la responsabilidad por las infracciones a los dispuesto en esta Ley recaerá "directamente" en el autor del hecho en que consista la infracción. El hecho de verter aceite en una vía pública haciéndola peligrosa para la circulación supone un atentado a la seguridad vial. Si en el autor de tal hecho concurren dolo o culpa penal entonces supondría la realización del tipo del injusto contemplado en el art. 340 bis b) del Código Penal, con lo cual sería responsable criminalmente, lo que acarrea que la responsabilidad patrimonial por los daños originados siga el régimen de los arts. 19 y siguientes del Código Penal.

En caso de que el vertido de la sustancia deslizante no constituya la realización del injusto penal, constituiría una infracción administrativa tipificada en los arts. 10.2 y 3 LTCVM-SV y 4 y 5 RC. La prevención y represión de tal infracción es materia que, como hemos visto, pertenece al ámbito de la seguridad vial, la cual es competencia exclusiva del Estado. En este caso, no se podría derivar a la Administración la responsabilidad patrimonial de los daños originados por semejante infracción, ya sea alegando funcionamiento anormal del servicio público encargado de vigilar y garantizar la seguridad vial por *culpa in vigilando*; ya sea alegando la responsabilidad patrimonial objetiva de dicho servicio, con base en que el riesgo de que se realice dicha infracción está dentro de las previsiones típicas de su actuación.

Esta imputación del hecho dañoso al funcionamiento del servicio público estatal encargado de vigilar y garantizar la seguridad del tráfico está vedada por el art. 72.1 LTCVM-SV que dispone que la responsabilidad por las infracciones a lo dispuesto en dicha Ley recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción. Sólo en el supuesto extremo de que los agentes del servicio, a pesar de haber tenido conocimiento de la realización del hecho que constituye infracción a las normas de seguridad vial, no adoptaran, dolosa o culposamente, las medidas que eviten sus consecuencias dañosas, podría plantearse la posibilidad de que el funcionamiento anormal del servicio fuera concausa de los daños producidos a partir del momento en que los agentes del servicio estaban en situación de cesar su producción. En esta hipótesis la Administración respondería en virtud del art. 22 del Código Penal en caso de que la conducta de los agentes estuviera incurso en el art. 340 bis b) 2º del mismo; o, en caso de que la conducta culposa de los agentes no alcanzara relevancia penal, la Administración respondería en virtud de la responsabilidad directa que le incumbe por las faltas de servicio de sus agentes. En una y otra variante nos encontramos con la responsabilidad directa de la Administración por culpa de sus agentes, es decir derivada del funcionamiento anormal del servicio público.

Salvo este caso límite, en que a la conducta de los agentes se le puede imputar la causación de daños posteriores a aquel momento en que estuvieron en condiciones de suprimir el peligro que representaba el atentado a la seguridad vial, la prohibición de regreso del art. 72.1 LTCVM-SV impide la imputación objetiva al funcionamiento del servicio público de policía de seguridad vial los daños derivados de las infracciones de los particulares a las normas de seguridad vial.

3. Si ésto es así, el hecho de que las potestades inherentes a la competencia estatal sobre seguridad vial se ejerzan sobre carreteras de titularidad autonómica no permite afirmar que los daños causados por infracciones a las normas de seguridad vial sean imputables al funcionamiento del servicio autonómico de carreteras. Dado el carácter excluyente y exhaustivo con que el bloque de constitucionalidad ha operado la distribución competencial, la materia de "seguridad vial" es distinta de la de "carreteras". Si dicho bloque distingue entre dichas materias para asignar títulos competenciales diferentes al Estado a y las Comunidades Autónomas, es con la finalidad de atribuirles ámbitos separados de actuación y, en consecuencia, de responsabilidad, incluida la patrimonial (arts. 149.1.21ª, y 29ª CE; 29.13 EACan). Una materia no puede confundirse con la otra, las potestades sobre una y otra tampoco; en consecuencia, las responsabilidades derivadas de su ejercicio son incommunicables.

La competencia canaria sobre la materia de carreteras comprende, por tanto, la regulación y ejecución del régimen jurídico de su clasificación, catalogación, proyección, construcción, financiación, conservación, uso y defensa. El giro o tráfico administrativo típico en que consiste el funcionamiento de ese servicio no se extiende más allá de esas actividades. Esto significa que no puede producir más lesiones patrimoniales a los particulares que en ese ámbito, y que toda lesión injustificada a los particulares que surja en el desarrollo de esas actividades debe ser indemnizada por la Administración autonómica. Así, ésta sería responsable de los daños originados por defectos de su construcción o por un deficiente trazado de la carretera. Como la construcción de las carreteras comprende su señalización y balizamiento, de conformidad con la normativa del Estado que es el que ostenta la competencia sobre tráfico y circulación, la Administración autónoma responderá también de los daños ocasionados por su deficiente señalización (arts. 57 LTCVM-SV, 5.1 Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, LCC). Es esta obligación la que explica su responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados por baches, obras y otras circunstancias análogas que carezcan de la correspondiente señalización; pues si ésta existe, como sobre los conductores pesa la obligación de respetar la señalización y de adaptar la conducción a las circunstancias de la vía, los daños que se produzcan ya no serán imputables al funcionamiento del servicio de carreteras, sino a los propios perjudicados.

4. Lo último que queda por analizar es la capital actividad de conservación y mantenimiento de las carreteras (arts. 1 y 5 LCC) que implica la obligación de

mantenerlas en las mejores condiciones de seguridad (art. 57.1 LTCVM-SV). Repárese en que aquí la Administración autonómica responde no porque sea responsable de la seguridad vial, sino de la conservación en buen estado de las carreteras. El deber de conservación y mantenimiento trae consigo la obligación de mantener sus condiciones de seguridad, lo que presenta dos facetas: mantenerla en las condiciones constructivas que proporcionen dicha seguridad; y la obligación de eliminar aquellos peligros que hayan originado las infracciones a las normas de seguridad vial, pero esta obligación no supone que la realización de esos peligros traslade a la Administración autonómica la responsabilidad por los daños causados. Primero, porque la regulación de la responsabilidad por infracción a las normas de seguridad vial contiene, como ya se vio, una prohibición de regreso que impide que la Administración responda por los daños causados por los atentados a la seguridad vial realizados por un particular. Segundo, porque como también ya se indicó, la Administración autonómica carece de competencia en materia de seguridad vial, es decir, carece de competencia para vigilar e imponer el cumplimiento de esas normas de seguridad, las cuales, además no se dirigen a la Administración autonómica imponiéndole la evitación de sus infracciones, sino a la Administración estatal.

De ahí que corresponda a la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil denunciar a la Administración autonómica los hechos constitutivos de infracciones a normas de seguridad vial, a fin de que acuda a eliminar la fuente de peligro que hayan originado. Sólo en el supuesto de que los agentes del servicio público de carreteras, habiendo tenido conocimiento por la policía de seguridad vial de la existencia de la fuente de peligro, no acudieran, dolosa o culposamente, a eliminarla, el servicio de carreteras se presentaría como concausa de los daños producidos a partir del momento en que sus agentes estaban en condiciones de cesar su producción. Pero, como queda suficientemente probado, los servicios autonómicos acudieron al lugar de los hechos, ofreciendo ayuda a los allí presentes –Guardia Civil y Servicio de limpieza del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria–, asumiendo estos últimos, bajo instrucciones directas de la Guardia Civil, las tareas a realizar, y solo posteriormente, cuando se tuvo conocimiento de derrapes y accidentes en aquel lugar -entre ellos, el que ha motivado el expediente de reclamación que sustenta la Propuesta de Resolución que se dictamina- y ya sin la presencia de los anteriores

actuantes, se llevaron a cabo por los servicios autonómicos las labores de recogida de la grava, previa señalización al efecto.

Consecuentemente, los daños producidos no pueden ser imputados al servicio público de carreteras, competencia y responsabilidad de esta Comunidad Autónoma.

C O N C L U S I Ó N

Los daños producidos no son imputables al funcionamiento del servicio público de carreteras de competencia y responsabilidad de la Administración autonómica, al derivar de actuaciones ordenadas por agentes dependientes de la Administración responsable de garantizar la seguridad vial.