



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 45 / 1993

La Laguna, a 7 de octubre de 1993.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución formulada en el expediente de indemnización por daños sufridos en el vehículo propiedad de J.A.G.P. (EXP. 11/1993 ID)**.

FUNDAMENTOS

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, de conformidad con 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 de Estado y la de Procedimiento Administrativo.

II

La Propuesta de Resolución sometida a Dictamen concluye un procedimiento, iniciado el 30 de diciembre de 1991, mediante escrito del particular, J.A.G.P., presentado en la fecha citada ante la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, solicitando 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, de 6 de

* **PONENTE:** Sr. Pérez Voituriez.

julio, en relación con los artículos 22.13 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y 134.3 del Reglamento de Expropiación Forzosa; y para la segunda, del art. 11.1 de la Ley constitutiva de este Consejo.

La fecha de iniciación del procedimiento -30 de diciembre de 1991- determina que su tramitación se regule por los arts. 122 de la Ley de Expropiación Forzosa, 134 a 138 de su Reglamento; 40 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 éste es el Derecho procedimental aplicable según las disposiciones adicional 3ª y transitoria 2ª de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al no haberse promulgado dicha Ley al tiempo de producirse los hechos. La aplicación de esta regulación estatal es impuesta por el art. 33.1 de la Ley territorial 14/90, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC), en relación con los artículos 149.1.18º de la Constitución y 32.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

La legitimación del reclamante, acreditada como está en el expediente su titularidad sobre el vehículo dañado, resulta del art. 23 LPA, en relación con el 106.2 de la Constitución. La titularidad del servicio público en el seno del cual se produce el daño, corresponde a la Comunidad Autónoma conforme a los artículos 29.13 del Estatuto, 2 de la Ley 2/1989, de 15 de febrero, de Carreteras de Canarias (LCC) y al RD 2125/1984, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios en materia de carreteras a la CAC, 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 adicional del Decreto 65/1988).

El órgano competente para dictar la Resolución propuesta es el Consejero de Obras Públicas (arts. 27.2 y 29 LRJAPC; 49.1 Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad Autónoma) 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 la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Habiéndose interpuesto la

pertinente reclamación dentro del plazo de un año que establece para su prescripción el art. 40.3 de la LRJAE, por lo que procede resolver sobre el fondo.

III

Los hechos por los que se reclama tuvieron lugar, al parecer, entre las 12 y las 13 horas del día 4 de diciembre de 1991, en el punto kilométrico 10,500, de la autopista TF-1 en el sentido hacia Santa Cruz, donde se había acumulado agua de lluvia en tal cantidad que el desagüe no era capaz de evacuar, con la consiguiente formación de un charco de grandes dimensiones que ocupaba todo el ancho de la calzada.

En estas circunstancias, el vehículo conducido por su propietario, J.A.G.P., colisionó contra el talud de la izquierda varias veces al perder el control, como consecuencia de intentar atravesar el charco que ocupaba la calzada, no produciéndose daños a terceros, si bien el vehículo quedó dañado en su parte derecha.

1. Llegados a este punto, se impone el análisis de los requisitos para que opere la responsabilidad de la Administración Pública de esta Comunidad Autónoma.

En relación al primero de estos requisitos -efectiva realidad de un daño evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas- ha de tenerse como hecho probado los daños sufridos por el vehículo, ya que, afirmados por la parte y los testigos por ella presentados, no son contradichos por la Administración en ningún momento. Es más, los operarios manifiestan haber visto el accidente y al vehículo dañado, aportándose además fotografías con los desperfectos sufridos aunque ha de señalarse, en principio, su falta de valor probatorio al carecer de adveración pública, lo que no fue alegado por la Administración.

El daño ha de ser evaluable económicamente. No obstante, respecto a esta valoración, ha de señalarse que el Jefe de sección de maquinaria, en su informe de 26 de febrero, afirma que no ha podido inspeccionar el vehículo afectado, por lo que no puede dar constancia de los daños que tenía. A este respecto, la valoración realizada lo es sobre el presupuesto de T.I. y la factura proforma de A.R.A, S.A. estimando la Administración dicho coste como normal en relación con los daños alegados. La tercera característica del daño es que sea individualizado en relación a

una persona o grupo de personas. En este caso, está bien determinada la persona afectada: el perjudicado propietario del vehículo, que, además, inicia el procedimiento como reclamante del daño sufrido.

2. En cuanto al servicio público de carreteras de titularidad autonómica, ha de señalarse que la actividad de conservación y mantenimiento de las carreteras (arts. 1 y 5 LCC) implica la obligación de mantenerlas en las mejores condiciones de seguridad (art. 57.1 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, LTCVM-SV), por lo que 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: mantenerlas 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.

Sólo en el supuesto en 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 eliminarlo, el servicio de carreteras se presentaría como concausa (o causa exclusiva) de los daños producidos a partir del momento en que sus agentes estaban en condiciones de cesar su producción.

Partiendo de esta premisa, precisada en anteriores Dictámenes de este Consejo, llegamos a la conclusión que, efectivamente, es competencia de la CAC mantener en estado adecuado para la circulación las carreteras, eliminando los peligros o los obstáculos que existan para la circulación. En el presente caso, el servicio de mantenimiento no ha funcionado normalmente, cuestión ésta, en algunos casos, irrelevante, habida cuenta de que la responsabilidad patrimonial de la Administración alcanza tanto a los daños producidos por funcionamiento normal como anormal. En el presente caso, ciertamente, hubo un funcionamiento anormal, ya que la limpieza de los desagües -que el servicio de mantenimiento debe tener en perfectas condiciones de funcionamiento, sobre todo, en la época invernal- no debe producirse al momento de producirse las lluvias, sino con anterioridad, para que cuando éstas se presenten

no se generen problemas como los que han dado origen al expediente cuya Propuesta de Resolución se dictamina. Además, en caso de producirse, la restauración de la normalidad pasa, en primer lugar, por la colocación de la señalización circunstancial oportuna alertando sobre la situación de peligro, y así se hizo según consta en las actuaciones obrantes en el expediente, donde obran los informes del servicio de carreteras y las declaraciones de los operarios presentes prestadas ante D.H.D., Jefe de sección, ingeniero técnico de Obras Públicas, encargado de la zona donde se produjeron los hechos. Circunstancia, la de la señalización, que, sin embargo, es negada por la parte afectada y los testigos que ha presentado.

3. Respecto del *nexo causal* propiamente dicho, la determinación de su existencia o ruptura es la que determinará la apreciación o no de la responsabilidad administrativa. Los elementos de este nexo causal, expuestos en el DCC 11/93, de 8 de junio -serie causal, imputación objetiva, o *imputatio facti*, e *imputatio iuris*- nos facilitarán la respuesta.

En cuanto a la serie causal, cuestión puramente empírica donde se trata de establecer la existencia de aquellas condiciones sin las cuales el evento dañoso no se hubiera producido, la misma está integrada por los siguientes eventos: desagüe obstruido, charco de agua, señalización, circulación, deslizamiento y accidente.

En esta serie hemos de destacar tres circunstancias; la existencia del desagüe obstruido, como causa primera; la señalización, y, finalmente, la circulación sobre el charco de agua donde se produjo el deslizamiento que acabó con el resultado del accidente.

En cuanto a la *imputatio facti*, se requiere que el funcionamiento del servicio haya creado un riesgo, ya porque la actividad administrativa no se conformó a sus normas reguladoras, ya porque el perjudicado no tenía el deber de soportarlo. En el caso que tenemos presente, el funcionamiento del servicio ha creado un riesgo, como hemos visto en la serie causal, la aparición del charco no es un hecho fortuito sino consecuencia del mal funcionamiento del desagüe.

Para la definición de la *imputatio iuris*, o imputación subjetiva a la Administración de la obligación de resarcir el daño -bien porque el Ordenamiento se la atribuye directamente en virtud de que el hecho dañoso ha sido causado

culposamente por sus agentes, bien porque se la atribuye objetivamente, ya que el hecho dañoso lo constituye la materialización de un riesgo generado por la actuación administrativa- debe utilizarse un criterio funcional, de modo que el imputado debe ser el titular del servicio en el seno del cual se produjo el accidente.

Llegados a este punto, hemos de dar por cierta la existencia de un nexo causal entre el resultado dañoso y el servicio público actuante. Sin embargo, no podemos dejar de lado la conducta del perjudicado y su incidencia en el nexo causal que ha resultado establecido. Si bien la existencia o no de las señalizaciones, por sí sola, no determinaría la exclusión o existencia de la responsabilidad administrativa, ya que de existir señalización adecuada la responsabilidad derivaría del funcionamiento normal del servicio público, y si no estuviera nos encontraríamos en presencia de un funcionamiento anormal, siendo en los dos casos responsable la Administración a tenor de los arts. 106 CE, y 40 LRJAE; ahora bien, siempre que no hubiera culpa del perjudicado. Donde tiene su importancia la determinación de si existía o no señalización es en la conducta exigible al conductor del vehículo, pues en presencia de esta señalización la actuación del particular pudiera apreciarse como negligente o inadecuada a las circunstancias especiales sobre las que la señalización alerta. Esta actuación negligente vendría a romper el nexo causal existente entre el daño producido y el funcionamiento normal o anormal que se reputa causante del mismo.

Sobre la conducta del perjudicado ya llamamos la atención a la hora de establecer la serie causal. La decisión de atravesar el charco y la velocidad de la circulación son factores también determinantes del resultado dañoso que en este caso son imputables al conductor del vehículo, sin que pueda tenerse en cuenta en favor del conductor la alegación de que el firme de la calzada estaba seco en el momento del accidente. Al contrario, esta circunstancia opera en su contra, pues si estaba seco nada le impedía frenar a tiempo teniendo en cuenta, además, que el charco, al encontrarse en una zona más baja y al final de una recta, resultaría visible desde cierta distancia. Se ha producido, pues, una vulneración del art. 19.1 LTCVM-SV conforme al cual, "todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad (...) y a tener en cuenta, además, (...) las condiciones metereológicas, ambientales y de circulación (...) a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse".

Ahora bien, existe una doble postura en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. De una parte, la línea que exige, para considerar la existencia de la responsabilidad administrativa, que la relación de causalidad se establezca de forma directa inmediata y exclusiva, sin intervención alguna del perjudicado o de un tercero; y, por otra parte, aquella que ha venido matizando este rigorismo admitiendo la concurrencia de culpas, incluso en caso de la conducta ilícita del perjudicado. En el primer sentido, las Sentencias de 29 de enero de 1986 (Ar.1129) y 2 de abril del mismo año (Ar.2627). En el segundo, las Sentencias de 18 de diciembre de 1985 (Ar.6538), 28 de enero de 1986 (Ar.69) y la más reciente de 28 de enero de 1993 (Ar.422).

A la vista del indicado artículo, de plena vigencia en el momento de producirse los hechos ya que no precisa de normas de desarrollo para su aplicación, la valoración de las circunstancias concurrentes en relación con el estado de la vía nos hace llegar a la conclusión de la ruptura del nexo causal.

C O N C L U S I Ó N

De conformidad con lo razonado en el presente Dictamen, la Propuesta de Resolución formulada en el expediente de referencia es conforme a Derecho, toda vez que pudiendo existir relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público de carreteras dependiente de esta Comunidad Autónoma y el daño producido, el nexo fue roto por conducta del propio perjudicado.