



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 0 / 1 9 9 3

La Laguna, a 3 de noviembre 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 I.M.M.S. (EXP. 30/1993 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 a la adecuación de la Propuesta de Resolución formulada en el expediente de indemnización por daños indicado en el encabezado, 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 13 de febrero 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. Fernández del Torco Alonso.

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 4/84.

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 del 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 éste 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 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).

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 Pública de la Comunidad Autónoma) 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 la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Habiéndose interpuesto la pertinente reclamación dentro del plazo de un año que establece para su presentación los arts. 142.5 LRJAP-PAC y 4.2 párrafo 2º RPAPRP, procede resolver sobre el fondo.

III

El procedimiento se inicia por el escrito que I.M.M.S. presenta en la Consejería de Obras Públicas solicitando el resarcimiento de los daños que sufrió el vehículo de su propiedad, a consecuencia de un desprendimiento de rocas del talud de la carretera TF-812, subida de El Galeón, mientras se hallaba estacionado.

En relación con la legitimación del reclamante, debe tenerse en cuenta a tenor de la normativa aplicable -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- que el procedimiento habrá de promoverse por el interesado, en este caso la propietaria del vehículo, I.M.M.S., quien presentó la reclamación dentro del plazo del año de prescripción que contempla la legislación de responsabilidad de la Administración, resultando de las actuaciones la titularidad por la misma del vehículo siniestrado, como se desprende del permiso de circulación obrante en las mismas.

Por lo que respecta a la concurrencia de los requisitos previstos legalmente para que pueda prosperar la reclamación de daños que se ha interesado, art. 122.1 LEX, de las actuaciones parece desprenderse que en el caso de referencia ha existido un daño efectivo, evaluado económicamente e individualizado en relación con una persona determinada, extremos que deberán ser probados fehacientemente por parte de quien interesa una indemnización por aplicación de la legislación reguladora del instituto de la responsabilidad patrimonial.

La prueba del daño, y de la serie causal productora de aquel, resulta de las actuaciones, no sólo de la manifestación de la reclamante, según se desprende de su escrito de reclamación, sino también de los testigos aportados por la misma, cuyas declaraciones acompañaban el escrito de reclamación, testigos que posteriormente se ratificaron en su declaración ante autoridad administrativa de la Consejería instructora del expediente. Existe también en las actuaciones reportaje fotográfico del estado del vehículo, así como del lugar en el que al parecer ocurrió el evento dañoso, elementos probatorios no contestados por la Administración, por más que, como este Consejo ha señalado reiteradamente, los reportajes que de tal naturaleza se aporten deberán contar con la fehaciencia suficiente para que surtan efectos en Derecho. Tales datos, sin embargo, no han sido contrarrestados por prueba en contrario de la Administración, por mas que de lo actuado parece desprenderse que la reclamación fue interpuesta una vez reparado el vehículo, pues si el accidente ocurrió el 5 de diciembre de 1991, la reclamación se interpone el 13 de febrero de 1992, en tanto que la pericia obrante en las actuaciones lo es de 10 de enero de 1992, constando en el expediente informe del Ingeniero industrial, de 27 de febrero del mismo año, del que resulta que no se efectuó inspección técnica del vehículo siniestrado -aunque no consta la causa de la imposibilidad- "por lo que no puede dar

constancia de los daños". En esta ocasión, como en otras anteriores, es ciertamente observable la práctica administrativa, ciertamente condicionada por la a veces conducta omisiva de los perjudicados que se demoran en presentar la reclamación y las pruebas pertinentes, de tramitar expedientes como el incoado sin intentar la acreditación de todos los extremos alegados por la parte en cuanto se tenga constancia de los hechos. Como se expresó, a veces es la propia conducta del reclamante la que, inconscientemente, obstaculiza tal verificación, pero incluso en tal tesitura debe verificarse una mínima práctica probatoria en la que se interese del reclamante la inspección técnica del vehículo siniestrado, se realice a su presencia la inspección ocular del lugar del siniestro, o, incluso, como en el presente caso en donde al parecer el desprendimiento de piedras afectó a una zona de aparcamientos municipal, se solicite certificado de las actuaciones verificadas por el Ayuntamiento en relación con tal incidente, así como la práctica de cuantas otras actividades o indagaciones se estimare oportuno visto el resultado del siniestro y las circunstancias y elementos concurrentes en el mismo.

En relación con lo expresado, en las actuaciones obra informe del Jefe de conservación y explotación, de 15 de abril de 1992, en el que expresamente se manifiesta que "entre los días 4 y 8 de diciembre de 1991 descargó un fuerte temporal de lluvia y viento sobre las islas, con notable incidencia en la de la Palma", aunque, como se indicó, no se acredita que tal temporal hubiera afectado, en la forma en que lo hizo, el lugar del siniestro. En igual sentido, no puede obviarse el dato que del expediente resulta que la Corporación municipal de Santa Cruz de La Palma habilitó el espacio aledaño a la vía pública como zona de aparcamiento, lo que puede generar alguna duda en cuanto a la imputación de los daños ocasionados al vehículo allí ubicado, sin que conste manifestación alguna del servicio municipal competente en la materia, por no habersele solicitado por parte de la Consejería de Obras Públicas, siendo así que, de conformidad con la legislación autonómica en materia de carreteras, es posible la concurrencia funcional de ambas Administraciones en la habilitación de tales espacios como elementos funcionales de la carretera y que, en cualquier caso, cualquier intervención en los mismos necesitaría la previa autorización del titular, que es la Comunidad Autónoma, que administra el servicio a través de la Consejería de Obras Públicas.

Esta ausencia documental, que expresara la posición de la Corporación municipal indicada en relación con la zona de estacionamiento señalada, obliga, como se verá

en el Fundamento IV, a que este Consejo dictamine la Propuesta de Resolución culminatoria del expediente incoado sobre ciertos datos hipotéticos que en cualquier caso deberán ser contrastados a los efectos de que la Propuesta de Resolución sea confirmada en sus propios términos o, en su caso, se modifique.

Por lo que respecta a la testifical obrante en las actuaciones, la reclamante aporta ciertamente sendas declaraciones de tres testigos, que se ratificaron posteriormente, trámite que merece asimismo algún tipo de comentario, no ya por lo declarado y ratificado, sino por la actividad administrativa verificada, que parece no haber agotado las posibilidades indagatorias en relación con los hechos y circunstancias relacionadas con el siniestro acaecido. En efecto, en el escrito de reclamación se expresó que el vehículo de la reclamante se hallaba, el 5 de diciembre, estacionado en la carretera TF-812, resultando que una de las testigos, "al circular por la carretera de El Galeón, comprobó que se encontraba aparcado en dicha carretera el vehículo (...) con graves daños producidos por la caída de piedras"; para otro de los testigos "cuando transitaba en su vehículo (...) observó que el vehículo (...) [de la reclamante] había sido objeto de daños graves a consecuencia de la caída de varias piedras del talud de dicha carretera" y, finalmente, según el último testigo, "el día cinco de diciembre de 1991 encontró el vehículo [de la reclamante] aparcado en la carretera (...) el cual presentaba graves daños (...) ocasionados a consecuencia del desprendimiento de varias rocas del talud de la carretera". Como resulta de la declaratoria, no consta la hora en que los testigos observaron el resultado del desprendimiento producido, ni si cuando lo observaron iban circulando; ni si en tal circunstancia, dada la hora en que circulaban, era posible comprobar el resultado dañoso; o si, incluso, pudieron de hecho comprobar que las piedras efectivamente se desprendieron del talud de la carretera, lo que en sus declaraciones manifiestan indubitadamente. En fin, todas aquellas circunstancias concurrentes en la determinación exacta de los hechos para los que el único elemento probatorio existente en las actuaciones era la testifical aportada por la reclamante, que podía haber sido objeto de contraste o de indagación en la ratificación ante autoridad administrativa, acto que en la práctica se reduce simplemente a una remisión a la declaración de voluntad inicial emitida en interés de parte.

En cualquier caso, por lo expresado, la Propuesta de Resolución parte de la incuestionabilidad del hecho dañoso producido y de la serie causal determinante de los mismos; de la idoneidad de los testigos aportados y de los efectos determinantes de la ratificación de los mismos en orden a acreditar el concurso de todos los elementos determinantes del instituto de la responsabilidad administrativa en el expediente de referencia. Aceptado ello, en una interpretación de los hechos y las normas que es responsabilidad de la Administración activa incoante del expediente, este Consejo, sin embargo, debe advertir una vez mas que la Administración, en la defensa del patrimonio de la Comunidad Autónoma, y por exigencias de la garantía indemnizatoria que el Ordenamiento atribuye a favor de los ciudadanos dañados o perjudicados en su patrimonio por el funcionamiento de un servicio público, debe ponderar todas las circunstancias y elementos concurrentes en el expediente, sea cual fuere la gravedad de los hechos y la pruebas aportadas por el reclamante, con la verificación de una actividad probatoria mínima, si se quiere, pero tendente a evitar la consideración de que la Administración es en la aseguradora universal de todos los daños producidos en bienes relacionados con algún servicio público dependiente de la misma, así como a impedir que daños y perjuicios jurídicamente indemnizables por la Administración no lo sean por mor de la inexistencia de una actividad probatoria determinante, en su caso, de su procedibilidad.

IV

Sentado lo precedente, con la reserva antes explicitada, queda por concretar el nexo causal existente, para que proceda la petición de indemnización presentada, entre el resultado dañoso y el funcionamiento normal o anormal de algún servicio público dependiente de la Comunidad Autónoma. Al parecer, el servicio público autonómico interviniente en los hechos fue el de carreteras, servicio que comprende no sólo su construcción en las adecuadas condiciones técnicas, sino el mantenimiento de los elementos integrantes de la misma en las debidas condiciones de seguridad para sus usuarios, seguridad que debe exigirse no sólo en relación con los elementos materiales soporte directo de un servicio público que permite la circulación de personas y mercancías -condiciones del firme, elementos de seguridad de la carretera, señalización, etc- sino, además, respecto de los márgenes de la carretera en los que no deben existir elementos potencialmente peligrosos para los usuarios de aquélla, teniendo por ello la Administración responsable la carga de mantener los laterales de las vías públicas en condiciones tales que de los mismos no caigan

objetos que puedan constituir un serio peligro para la seguridad del tráfico rodado. Sobre tal premisa, la titularidad del servicio público en el seno del cual ha producido el daño corresponde a la Comunidad Autónoma, conforme los artículos 29.13 EACan, 2 de la Ley 2/1989, de 15 de febrero, de carreteras de Canarias (LCC) y al R.D. 2125/1984, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios en materia de carreteras a la Comunidad Autónoma de Canarias, 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).

Siendo ello así, la Propuesta de Resolución concluye en la adecuación a Derecho de la reclamación interpuesta, toda vez que la zona en la que se hallaba el vehículo estacionado es calificable, de conformidad con el art. 25.1 y 2 LCC, como de dominio público, condición que tienen los elementos funcionales de la carretera, como son las zonas permanentemente afectas a la explotación de servicios públicos viarios, tales como los destinados, entre otros, a estacionamiento; adoptando por otra parte el número 3 del indicado artículo la precaución de que no se podrán realizar obras en la zona de dominio público "sin previa autorización del titular de la misma". Siendo ello así, en el expediente se informa que el lugar donde se ubicaba el vehículo siniestrado fue señalado como aparcamiento por el Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma, extremo no valorado por la Propuesta de Resolución, que asume el informe de Servicios Jurídicos, de 13 de abril de 1993, obrante en las actuaciones, según el cual la reclamación de indemnización no se ve interferida por la injerencia que en el dominio público de carreteras ha efectuado otra Administración diferente, pues si se tratara de una utilización incompatible con el correcto uso de la vía, se informa, "el servicio de carreteras debió tomar las medidas para que dicha utilización no autorizada se consolidara".

Ahora bien, además de no quedar clara, de lo que se hace eco el informe de los Servicios Jurídicos, la ubicación exacta del aparcamiento y si este aparcamiento fue consecuencia de obra municipal; o sí, como insinúa el informe indicado, el Ayuntamiento de referencia "se limitó a aprovechar un espacio ya asfaltado al lado de la zona de circulación"; ni la distancia existente entre la zona de aparcamiento y el eje de la carretera, desde la vista exterior de la explanación, imprescindible para

determinar el carácter demanial o de servidumbre de la zona en cuestión, debe precisarse que no consta en el expediente autorización expresa del titular de la carretera para que el Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma habilitara en tal zona un aparcamiento de uso público; es más, no consta que la Administración autonómica afectara a tal destino, con carácter permanente, de conformidad con la Ley indicada, la zona utilizada como estacionamiento, siendo significativo en tal sentido que en la zona de servidumbre, art. 26 LCC, el uso de la misma por razones de utilidad pública o de interés social o cuando lo requiera el mejor servicio de la misma deberá ser autorizado por el titular de la carretera, como asimismo se requiere tal autorización cuando de lo que se trata es de llevar a cabo la realización de obras en la zona de dominio público.

Desde luego, resulta dudoso que la Comunidad Autónoma -que no ha afectado determinada zona a estacionamiento, teniéndose en cuenta que aún admitiendo la calificación de demanial de la zona adyacente a la vía de circulación, de conformidad con el art. 25.1 LCC, esa declaración no autoriza a utilizar sin más tal zona aledaña como zona de estacionamiento- deba sin más ser la responsable de los daños producidos, aunque sea la titular de la carretera, pues no lo es del servicio inmediatamente conexo con el daño -de estacionamiento-, pues no autorizó el uso de la zona a los fines expresados, uso que se puede deducir vino derivado directamente de su habilitación como aparcamiento por el Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma.

Ciertamente, si el titular de la carretera no había destinado el espacio indicado a zona de estacionamiento quizá fuera debido a que se encontraba bajo un talud potencialmente peligroso por los desprendimientos que se podrían producir, como efectivamente aconteció. Si la Corporación Local indicada, al parecer sin autorización del titular de la vía, o sin poner en conocimiento del mismo la conveniencia de interés público de habilitar tal zona como estacionamiento, actuó en el sentido indicado, ello, sin perjuicio de que tal actuación pudiera no ser conforme con la legalidad aplicable -cuestión que se debería solventar en otra clase de expediente- lo cierto es que los daños y perjuicios producidos no parece que sean imputables al funcionamiento del servicio público de carreteras dependiente de esta Comunidad Autónoma, sino, en su caso, a un deficiente funcionamiento del servicio municipal competente en la materia, salvo que se entienda que el servicio público autonómico funcionó mal precisamente por no haber impedido el uso, no autorizado,

de la expresada zona demanial, lo que parece excesivo dado el carácter de las intervenciones administrativas que se han producido.

En prueba de lo expresado, sería quizás oportuno verificar la concurrencia de todos los elementos y circunstancias previstos en la legislación aplicable en materia de carreteras en relación con la indicada vía y la zona habilitada como estacionamiento; el alcance de la intervención municipal en tal zona; es decir, si hubo obra municipal o si la actividad municipal se limitó a señalar una explanada preexistente; si hubo, o no, algún tipo de autorización o coordinación de funciones entre el titular de la vía y la Corporación Local indicada. En cualquier caso, sea cual fuere el alcance de la indagación anteriormente efectuada, sería determinante acreditar la señalización horizontal existente en la zona, concretamente la que separa el carril de circulación de la zona habilitada como estacionamiento, pues independientemente de que haya o no haya habido autorización expresa por parte del titular de la vía, es lo cierto que si la señalización horizontal -es decir, línea continua- impidiera el acceso a tal zona la responsabilidad sería innegablemente de la Corporación Local. Por el contrario, habiendo o no autorización expresa, si la señalización horizontal, responsabilidad de la Comunidad Autónoma, permitiera a los usuarios de la carretera acceder a la zona de estacionamiento indicada, que por lo demás se hallaba señalizada, no es dudoso concluir que la responsabilidad sería en tal caso del titular de aquella vía, de conformidad con el art. 49.1 LCC, que por cierto, en su apartado 2 dispone la posibilidad de que las carreteras regionales o insulares sean entregadas a los Municipios respectivos en el momento que adquieran la condición de vías urbanas, a petición del Ayuntamiento interesado, no siendo ocioso por otra parte precisar que en el apartado 3º del indicado artículo se dispone que las Administraciones públicas de Canarias concurrentes en materia de carreteras convengan lo procedente en orden a la mejor conservación y funcionamiento de las vías, cuestión en la que, como se apreciará, ha venido a incidir el expediente de referencia, sin que en el mismo conste actuación alguna en orden a lo indicado.

Consecuentemente con ello, este Consejo no puede ignorar la interpretación que de los hechos y datos que obran en el expediente ha efectuado el órgano instructor del mismo, que concluye con una Propuesta de Resolución estimatoria de la reclamación de indemnización interesada. Por ello, este Consejo estima que, en efecto, parece existir derecho a que el particular perjudicado se indemnicado por los

daños y perjuicios sufridos en su vehículo, imputación de responsabilidad que debe efectuarse a la Comunidad Autónoma, titular de la carretera, salvo que, de conformidad con lo razonado anteriormente, la Consejería de Obras Públicas concluya en que la responsabilidad debe ser asumida por el Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma, gestor del servicio de aparcamiento ubicado en la zona demanial de la carretera de titularidad autonómica.

C O N C L U S I Ó N

1. A diferencia de lo que estima la Propuesta de Resolución analizada, no parece ser irrelevante la intervención que el Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma ha tenido en la habilitación como zona de estacionamiento de un espacio de condición autonómica demanial, al parecer no expresamente afecto a tal uso por el titular del mismo. La decantación de la responsabilidad patrimonial que procediere deberá ser la consecuencia obligada del previo análisis e indagación de algunas cuestiones referentes al mantenimiento y conservación de las vías públicas, según ha quedado expresado en el Fundamento IV del presente Dictamen.

2. No obstante, toda vez que se ha producido una lesión que debe ser jurídicamente indemnizable, siendo así que por otra parte la Propuesta de Resolución asume incontrovertidamente la imputación de los daños sufridos en el patrimonio particular del perjudicado, la Comunidad Autónoma debe responder de los mismos, a fin de no perjudicar la posición del reclamante, sin perjuicio y a salvo de que pueda acreditar, conforme la conclusión anterior, que la imputación de responsabilidad debe asumirse por el Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma.