



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 5 0 / 1 9 9 4

La Laguna, a 22 de septiembre de 1994.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *Reclamación de responsabilidad por daños formulada por J.F.Y.D. (EXP. 53/1994 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 Orden formulada en el expediente de indemnización por daños referenciado en el encabezado, 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 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración de Estado y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), y, finalmente, por el Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP).

### II

La Propuesta de Orden sometida a Dictamen concluye u procedimiento, iniciado el 1 de octubre de 1993, mediante escrito, de 30 de septiembre del mismo año, que J.F.Y.D. presentó ante la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, solicitando indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, por los daños sufridos por su vehículo a consecuencia del

---

\* PONENTE: Sr. Plata Medina.

funcionamiento del servicio público de carreteras dependiente de esta Comunidad Autónoma.

La naturaleza de dicha Propuesta de Orden 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 julio, en relación con los arts. 22.13 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y 12 RPAPRP; y, para la segunda, del art. 11.1 de la Ley constitutiva de este Consejo.

La fecha de iniciación del procedimiento -1 de octubre de 1993- determina que su tramitación se regule, fundamentalmente, por los artículos 139 y ss. LRJAP-PAC (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, citada) y el Real Decreto 429/93, sin perjuicio de lo dispuesto 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 149.1.118º 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. 31.1.a) de la LRJAP-PAC, en relación con el 106.2 de la CE y 139 de la ya citada LRJAP-PAC.

El órgano competente para dictar la Orden propuesta es el Consejero de Obras Públicas (arts. 27.2 y 29 de la LRJAPC; 49.1 Ley 7/84, 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 de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La titularidad del servicio público en el seno del cual se produce el daño corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, conforme a los arts. 29.13 del estatuto de Autonomía, 2 de la Ley 2/89, de 15 de febrero, de Carreteras de Canarias (LCC) y al RD 2.125/84, 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 primera LRJAPC) por la transferencia a los Cabildos Insulares en materia de carreteras -Decreto 65/88, de 12 de abril y

disposición adicional 1ª.k) LRJAPC- pues no ha tenido efectividad (disposiciones transitoria 3ª LRJAPC y adicional del Decreto 65/88).

### III

En primer término, conviene precisar que la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos, (que tiene su fundamento en el art. 106.2 de la Constitución y que aparece formulada en el art. LRJAP-PAC) supone que la Administración responde por toda lesión que los particulares sufran siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; esto es, de la gestión administrativa en general, incluso de las actuaciones u omisiones puramente materiales o de hecho y, en su consecuencia, prescindiendo en absoluto de la licitud o ilicitud del acto causante de la lesión resarcible. De acuerdo con ello, quedan también comprendidos los daños producidos por una actividad perfectamente lícita, lo cual supone la inclusión dentro de la fórmula legal de los daños causados involuntariamente, y, en definitiva, los resultantes del riesgo creado por la existencia misma de ciertos servicios o por la forma en que estén organizados. En su consecuencia, basta la existencia de un resultado dañoso que cause perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado respecto a una persona o un grupo de personas para que surja la obligación de indemnizar, sin que se requiera otro requisito que la relación de causalidad entre el acto y el daño prescindiendo en absoluto de la licitud o ilicitud del acto causante del daño; abarcando hechos que, aunque insólitos, tienen lugar dentro de las virtualidades propias que encierran el funcionamiento de esa actividad o servicio, a pesar de ser independiente del actuar del órgano administrativo.

### IV

Los hechos por los que se reclama se produjeron, según se deduce del escrito de reclamación formulado por el interesado, el 21 de octubre de 1992, cuando mientras circulaba por la carretera C-187, de Tamaraceite a Teror, p.k. 12, aproximadamente, al vehículo que conducía su esposa se le "pincharon las ruedas del lado derecho", manifestando el reclamante "que el capataz de cuadrilla de la vigilancia de las carreteras de dicha zona, A.S.C., fue testigo de lo acontecido"; ascendiendo los gastos de su reposición a 19.000 ptas., lo que acredita por la aportación de sendas

facturas de 3.000 y 16.000 ptas., respectivamente; la primera de ellas, librada por Grúas R., de número 121 de 21 de octubre, justificativa del traslado del vehículo siniestrado, en tanto la segunda, de 15.000 ptas., de número 1.001, de 21 de octubre de 1992, librada por la Estación de Servicios M.O. Teror, justificativa del importe de la adquisición de sendas cubiertas del vehículo de referencia.

Con el escrito de reclamación, el reclamante aportó facturas ya indicadas así como reportaje fotográfico del vehículo siniestrado en el que no se aprecian más circunstancias que el estado anormal de las ruedas derechas del vehículo; documentación que posteriormente se amplió a petición de la Administración aportándose carnet de identidad y NIF; permiso de conducir de la conductora en el momento del siniestro; recibo del abono de la póliza de seguros librada por M.G., con vencimiento el 28 de enero de 1994; y permiso de circulación del vehículo a nombre de J.F.Y.D.

Por lo que atañe a la actividad administrativa verificada, mediante escrito de 20 de octubre de 1993, se interesó que el reclamante aportara informe pericial del estado en que se encontraban los neumáticos antes del accidente y cómo quedaron después de los pinchazos; interesándose asimismo del equipo de vigilancia de la carretera de referencia informe en relación con los hechos acaecidos, informe que se emitió el 21 de octubre de 1993, desprendiéndose del mismo que el día de los hechos por esa zona existían dos piedras en el borde de la calzada y a pocos metros el coche con las ruedas del lado derecho "reventadas", lo que ocurrió cuando la conductora del vehículo "las cogió al desviarse de un coche grande". Asimismo, mediante fecha 16 de noviembre de 1993, se emitió informe suscrito por el Ingeniero técnico industrial en el que se hace constar que los daños objeto de la reclamación no fueron reconocidos puesto que el reclamante no dio cuenta a este servicio para su examen, estimándose en cualquier caso en 15.800 ptas. la valoración de los mismos y haciéndose constar que el valor venal del vehículo, antes del siniestro, era superior a la cantidad reclamada.

Por lo que respecta a la petición de informe pericial de referencia, se hace constar en las actuaciones que el reclamante, mediante escrito de 16 de noviembre de 1993, manifiesta que el mencionado informe no lo puede aportar pues el perito aún no lo ha hecho, "comprometiéndose a entregarlo (...) tan pronto como sea emitido", aportación que no se produjo toda vez que, mediante escrito de 3 de marzo

de 1994, y de conformidad con lo que dispone el art. 11 RPAPRP, se concedió al reclamante término para evacuar el trámite de audiencia manifestándosele que en el mismo podría formular las alegaciones y presentar la documentación y justificantes que estimara conveniente, no ejerciendo su derecho formulándose seguidamente, sobre todo lo actuado y a la vista de la documentación aportada la correspondiente Propuesta de Orden desestimatoria de la reclamación aducida, objeto de la consideración de este Consejo.

## V

La Propuesta de Orden desestima la reclamación interesada "al no darse los requisitos necesarios para su prosperabilidad", escueta declaración que aunque expresiva del sentido de la Propuesta no parece atemperarse a las necesarias exigencias de convencimiento que debe existir en las actuaciones administrativas limitativas de derechos, no pudiéndose olvidar que el art. 13.2 RPAPRP dispone que "la Resolución se pronunciará, necesariamente, sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida", que sí concreta, por el contrario, el informe emitido por el Servicio Jurídico, que concluye en la inimputabilidad de los daños a la Administración autonómica toda vez que "el accidente ocurrió al salirse de la calzada el vehículo por causas no imputables al servicio público". En todo caso, la citada escueta declaración tampoco se atempera a las exigencias de motivación de las resoluciones administrativas que exige el art. 89.3 en relación con el art. 54 de la LRJAP-PAC.

La Propuesta de Orden, en sus antecedentes, hace referencia a las circunstancias del accidente conforme manifestó el reclamante en su escrito inicial y a la documentación y actuaciones aportada y realizadas durante el expediente, manifestándose que el reclamante "no presentó alegaciones en orden a acreditar la veracidad del accidente denunciado", precisándose posteriormente que "no se ha probado que la causa del accidente sea imputable a la Administración titular de la vía, dado que no existe certeza de que las piedras que se consideran productoras del daño hubiesen estado situadas en la calzada de la carretera, y no en el arcén adyacente a la misma", no estando por ello determinado en las actuaciones "el origen productor de los eventuales daños, extremo cuya probanza incumbe al reclamante", a pesar de las "indagaciones efectuadas por la propia Administración".

Por lo expresado, la Propuesta de Orden es contradictoria en sus propios términos, pues sí bien inicialmente se duda de la veracidad del accidente, posteriormente la duda se extiende no a la realidad del mismo, sino a su imputación a la Administración autonómica. Desde luego, el accidente pareció ocurrir pues el capataz de la carretera informó de sus circunstancias; cosa distinta es que el accidente sea imputable o no al funcionamiento del servicio público de carreteras.

Desde luego, el reclamante manifestó en su día que el accidente se produjo a consecuencia de la existencia de piedras "sobre la vía", extremo que precisa el capataz de vigilancia al indicar que las piedras se hallaban "en el borde de la calzada", incorporando la Propuesta de Orden, como fundamento de la desestimación, el más que probable hecho de que tales piedras se hallaran no en la vía sino en el arcén adyacente a la misma. Ciertamente, el lapsus de tiempo transcurrido desde el día del accidente hasta la iniciación de actividad probatoria alguna o acreditativa de los hechos acaecidos, circunstancias concurrentes y estado del vehículo, omisión que en cualquier caso sólo puede perjudicar al reclamante, pues su indiligencia determina que sólo a él le sean imputables los efectos derivados de la imposibilidad probatoria, máxime cuando, como expresa la Propuesta de Orden, el reclamante no puso el vehículo a disposición de la Administración.

Claro que, en este punto, se podría decir que un funcionario autonómico, del servicio de carreteras concretamente, estuvo presente en el lugar de los hechos, manifestando en el informe que emitió que las ruedas se hallaban en el borde de la calzada y se encontraban reventadas. En relación con tales extremos, desde luego, lo que si resulta ocioso en relación con el procedimiento es interesar del reclamante al año de producirse el siniestro que aporte informe pericial del estado de las ruedas antes y después del accidente, informe que se comprometió a aportar, lo que no hizo, siendo uno de los elementos determinantes de la desestimación de su reclamación cuando es más que probable que una vez reparado el vehículo las ruedas sustituidas no hayan sido conservadas por el propietario del vehículo. Desde luego, más interesante hubiera sido para la probanza de los hechos interesar del capataz de referencia datos complementarios como tamaño de las piedras, lugar de ubicación de las mismas -en la calzada, en el borde de la calzada o en el arcén-, si las ruedas se hallaban simplemente pinchadas o reventadas, como alegó el capataz, lo que al menos acreditaría que la rotura de los neumáticos se debió a una circunstancia excepcional de la conducción, etc. Nada de eso se hizo, obrando sólo en las

actuaciones la declaración del capataz en la que indica que las piedras se hallaban en el borde de la calzada y que las ruedas se hallaban reventadas, aspectos respecto de los que en cualquier caso no se puede informar complementariamente tras el Dictamen que emita el Consejo por prescribirlo el art. 5.3 de su Reglamento de Organización, salvo que, de estimarse imprescindible tal información, y previa audiencia al reclamante, se formule nueva Propuesta de Orden que deberá someterse nuevamente a consideración de este Consejo.

Evidentemente esta hipótesis no puede ser barajada por este Organismo, el cual debe atenerse a lo obrante en las actuaciones, particularmente al contenido de su Propuesta de Orden. Claro que si tales piedras se hallaban en la calzada, o en su borde, la Administración debería responder por los daños producidos; responsabilidad que incluso alcanzaría, aunque matizadamente, de hallarse tales piedras en el arcén, toda vez que sí éste no es lugar adecuado para la circulación de vehículos sí lo puede ser con carácter excepcional, art. 14 del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/90, de 2 de marzo; párrafo 58 de su Anexo y art. 36 del Real Decreto 13/92, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, preceptos de los que resulta que el arcén es lugar de circulación para cierta clase de vehículos (no el afectado) y, en circunstancias excepcionales para vehículos como el que fue objeto del siniestro. En tal excepcionalidad, concepto jurídico indeterminado, desde luego pudiera tener cabida el evitar una colisión frontal con otro vehículo, como parece deducirse del Informe emitido por el capataz de zona, siendo así que, en cuanto parte integrante del dominio público viario, también los arcones deben estar en condiciones de adecuado uso para cuando sea necesario. Desde luego, no acreditada la concurrencia de tal circunstancia excepcional la Administración tampoco puede excusar su responsabilidad con el argumento de que las piedras se hallaban en el arcén, pudiendo existir incluso una situación de corresponsabilidad.

Dicho esto, y finalmente, no se puede tampoco ocultar el dato de que en la declaración ante la compañía de seguros formulada por la conductora del vehículo la misma manifestó que cuando circulaba por la carretera de referencia tropezó "con una piedra que había en la calzada, debido a obras que realizaba el servicio de carreteras de Las Palmas", extremo del que no queda en las actuaciones ninguna otra

constancia y que podría haber incidido directamente en el expediente incoado y en el sentido de la Propuesta de Orden la cual, en cualquier caso, procede a la desestimación de lo reclamado al operar sobre hipótesis probables desconociendo lo informado por uno de sus servicios.

Desde luego, en base a tal informe debería prosperar la reclamación de cantidad interesada, aunque se podría comprobar los datos a que antes se ha hecho referencia, así como la circunstancia de la existencia de obras públicas en el lugar del siniestro; todo ello con el fin de acreditar de manera definitiva las dudas que existen o pueden existir en torno a la determinación exacta de la relación de causalidad.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Orden objeto del presente Dictamen no resulta conforme a Derecho por las razones expresadas en su Fundamento V.