



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 10/1995

La Laguna, a 8 de marzo de 1995.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del expediente de reclamación de responsabilidad formulada por D.J.S.Q. por los daños producidos en el vehículo (EXP. 11/1995 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 referenciado en el encabezado, de conformidad con la legislación de aplicación, constituida, fundamentalmente, por la Ley 4/1984, de 6 de julio, de este Consejo; la Ley Orgánica 3/1980, de 23 de abril, del Consejo de Estado; la Ley 30/1992, 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 429/1993, 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 un procedimiento, iniciado el 30 de marzo de 1994, mediante escrito, que D.J.M.S.Q. 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 ocasionados a su vehículo a consecuencia del accidente

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

sufrido cuando colisionó contra una piedra que se hallaba en la calzada. 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 4/1984, 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 -30 de marzo de 1994- 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 30/1992, de 26 de noviembre, citada) y el 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 (CE) y 32.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC).

La legitimación del reclamante, acreditada como está en el expediente su titularidad sobre el vehículo dañado -que resulta del permiso de circulación del vehículo siniestrado, obrante en las actuaciones, figurando a nombre de J.M.S.Q., que es quien ha interpuesto la reclamación de indemnización-, resulta del art. 31.1.a) de la LRJAP-PAC, en relación con los arts. 106.2 de la CE y 139 LRJAP-PAC.

El órgano competente para dictar la Orden 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 la impone el art. 42 de la Ley 1/1983, 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 EAC, 2 de la Ley 2/1989, de 15 de febrero, de Carreteras de Canarias (LCC) y al RD 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 primera LRJAPC) por la transferencia a los Cabildos Insulares en materia de carreteras -disposición adicional 1ª.k) LRJAPC- pues no ha tenido efectividad (disposición transitoria 3ª LRJAPC). La publicación del Decreto

157/1994, de 21 de julio, de transferencia de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de carreteras, si bien da cumplimiento a las previsiones de la disposición adicional tercera, 2 de la LRJAPC -en cuanto se describen las funciones transferidas a los Cabildos- dispone en su disposición adicional que los Anexos de Traspasos a los Cabildos Insulares de medios personales y materiales afectos a las nuevas competencias y funciones transferidas serán aprobados por el Gobierno de Canarias en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor del citado Decreto, razón ésta que determina que la efectividad de dichas transferencias quede condicionada a la aprobación de tales Anexos.

III

1. Los hechos por los que se reclama se produjeron -según se deduce del escrito de reclamación formulado por el interesado-, el día 14 de marzo de 1994, en la autopista GC-1 Las Palmas-Arguineguín, en el kilómetro 25, en la calzada con sentido hacia Las Palmas, término municipal de Agüimes y partido judicial de Telde, sobre las 00,00 horas, cuando el turismo conducido por el reclamante "colisionó contra una piedra en dicha calzada, resultando a consecuencia del mismo varios daños materiales en el vehículo [que] ascienden a un importe de 491.610 pesetas, según el peritaje hecho por R.", que acompaña al escrito de reclamación.

Con el escrito de reclamación, se acompañó -además del peritaje referenciado y el permiso de circulación del vehículo- factura de número 168, de 13 de marzo, justificativa de un servicio de grúa desde "Arinaga hasta Pedro Infinito", de importe 3.500 pesetas, que, sin embargo, no fue objeto de reclamación; documentación personal acreditativa de su identidad, NIF, permiso de conducir, copia del recibo de abono de la póliza de seguros suscrita con M.G. y con cobertura hasta el 17 de junio de 1994; y, finalmente, copia de certificado del Subsector de tráfico de la Guardia Civil de Las Palmas, de 22 de marzo de 1994, del que resulta que por el equipo de atestados e informes se instruyeron las Diligencias nº 179/94, por accidente de circulación ocurrido en la carretera, día y hora señalados por el reclamante en su escrito inicial, ocasionado por "el choque contra un obstáculo en la vía (piedra)" del vehículo referenciado, "resultando a consecuencia del mismo daños materiales".

2. Por lo que atañe a la actividad administrativa verificada, el Servicio de carreteras informó con fecha 17 de mayo que "los daños de la reclamación fueron reconocidos, en los talleres de R. (...), presentando el vehículo desperfectos en cárter, embrague y motor, bomba de aceite y caja de dirección asistida, cuna motor, selector velocidades, carcasa, caja de cambios [y] colector escape y salida", valorándose los daños en 472.702 pesetas, de las que 401.002 son de repuestos y 71.700 de mano de obra; cantidad que viene a coincidir con la peritada a instancia de parte sólo que en la valoración administrativa efectuada no se computó las 18.908 de IGIC y que, de prosperar la reclamación, deben ser asimismo abonadas al titular del vehículo siniestrado. No obstante, pese a que se interesó, no se emitió pronunciamiento alguno en relación con las posibles causas del accidente.

Asimismo, el Capataz de la zona sur informó, con fecha 1 de junio, desconocer el accidente producido, precisándose que "dado lo deshabitado del lugar, tampoco ha podido hacer averiguaciones con algún testigo presencial", haciéndose constar que "la zona del accidente es totalmente llana, por lo que es imposible los desprendimientos [explicando la existencia de la piedra en la calzada por] la acción de algún desaprensivo o caída de algún camión cargado".

Abierto período probatorio el 24 de mayo de 1994, y notificada tal incidencia procedimental al interesado, éste, mediante escrito de 20 de junio, presenta dos testigos, F.J.R.G. y J.L.H.G. que, tras serles notificada tal circunstancia, fueron citados a fin de evacuar el trámite correspondiente, al que procedieron con fecha 11 de julio de 1994, manifestando el primero que "presenció cómo el vehículo del [reclamante] hizo un extraño acortando la velocidad y parando en el arcén, al tiempo que se le salpicaba el parabrisas delantero de aceite por lo que también tuvo que pararse en la mediana, comprobando que había chocado con una piedra de gran tamaño existente en la calzada, al tiempo que también estaba un vehículo parado en el arcén, manifestando su conductor que había chocado momentos antes con la piedra", siendo su titular el segundo de los testigos propuestos, quien además de confirmar lo declarado por el anterior, manifestó que tiene "presentada reclamación por los daños sufridos por su vehículo".

Son dos las observaciones que podemos formular; una, en relación con el trámite evacuado; la otra, respecto de lo en él alegado por uno de los testigos.

- Al margen de la regulación legal de la responsabilidad patrimonial de la Administración (art. 139 y siguientes, LRJAP-PAC), el RPAPRP desarrolla, concretándolos y pormenorizándolos, los arts. 140 a 145 de aquella Ley. Precisamente, el art. 6 RPAPRP (iniciación del procedimiento por reclamación del interesado) sin perjuicio de la referencia que hace al art. 70 LRJAP-PAC (en cuanto al cumplimiento de los requisitos que debe tener el escrito de reclamación) precisa que en la reclamación se deberán especificar "las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad..., la evaluación económica..., momento en que la lesión efectivamente se produjo, [debiendo acompañarse el mencionado escrito] "de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la *proposición de prueba*, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante". Lo que no coincide exactamente con la regulación ordenadora del procedimiento común (Capítulo III del Título VI, LRJAP-PAC), al que remite expresamente, por cierto, el art. 7 RPAPRP por lo que respecta a la realización de los actos de instrucción "necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución". Diferenciación procedimental que hubiera debido ser tenida en cuenta por la Administración incoadora del expediente a los efectos, en su caso, de la admisión de la reclamación (art. 6.2 RPAPRP), momento que hubiera sido el oportuno para efectuar las advertencias pertinentes, lo que no se hizo. Claro que no cabe ocultar que la propia Administración, al proseguir el procedimiento tras no reparar el escrito inicial, ha predeterminado la conducta procedimental del reclamante.

- Por cuanto a la testifical propuesta y realizada, como se expresó, resulta que el segundo de los testigos propuestos, J.L.H.G., sufrió -instantes antes del accidente que motivó la incoación del expediente sometido a consideración de este Consejo- un accidente contra la misma piedra, hechos por los que "tiene presentada reclamación". El expediente incoado no hace referencia en modo alguno a este segundo accidente, siendo así que ambos guardan no solamente identidad sustancial sino íntima conexión, supuestos ambos que determinarían la acumulación de expedientes que permite el art. 73 LRJAP-PAC, facultad que no se ha utilizado en esta ocasión.

Puesto el expediente de manifiesto al interesado a los efectos de dar cumplimiento al trámite de audiencia que con carácter preceptivo dispone el art. 11

RPAPRP, con fecha de 17 de octubre el interesado, mediante escrito de 23 de noviembre, comparece aportando factura, de 29 de julio, librada por R., y por importe de 487.318 pesetas, acreditativa de la reparación del vehículo siniestrado, incluyendo repuestos y mano de obra, aunque aquél muestra conformidad a la indemnización que informó favorablemente el Jefe del Servicio mediante informe de 13 de octubre y que ascendía a 472.702 pesetas. Prestada la conformidad del perjudicado a la cantidad de referencia, se eleva propuesta favorable de indemnización al Consejero de Obras Públicas por el citado importe, concluyendo el expediente con Propuesta de Orden, favorablemente informada por los Servicios Jurídicos el 19 de enero de 1995, mediante la que se desestima la reclamación interpuesta "por no darse los requisitos necesarios para su prosperabilidad", lacónica declaración limitativa de derechos que, precisamente, por tener tal condición, debiera explicitar en Derecho qué requisitos han sido incumplidos determinantes en suma de la no prosperabilidad de la reclamación interesada, máxime cuando contra la Orden definitiva desestimatoria cabe interponer recurso contencioso administrativo, siendo por ello imprescindible, a los efectos de que el particular pueda proceder a la adecuada defensa de sus derechos, identificar exactamente los motivos y causas determinantes de la desestimación de la reclamación, sin perjuicio de que la fundamentación de la Propuesta de Orden puedan deducirse los mismos.

En tales fundamentos se dice cumplidos los requisitos formales -legitimación, personalidad del reclamante, no extemporaneidad de la reclamación, competencia orgánica resolutoria de expediente-. También se dice haber quedado acreditada la existencia de la piedra en la calzada así como la imposibilidad de que la misma hubiera sido consecuencia de un desprendimiento, imputándose su origen a conducta de tercero dolosa, o culposa, lo que concluye en una quiebra de la imputación o de la relación de causalidad que necesariamente tiene que existir entre el resultado dañoso y el funcionamiento normal o anormal de algún servicio público dependiente de esta Comunidad Autónoma, indispensable para que pueda prosperar la reclamación que se ha efectuado.

3. Y esto es lo que ha ocurrido en el presente caso, debiéndonos consecuentemente remitir a lo ya manifestado por este Consejo en sus Dictámenes 11, 12, 21 y 38/1993, en los que, sobre la base del origen o causa extraña al servicio público afectado del objeto que se hallaba en la vía pública, se analizó el diferente género de títulos competenciales concurrentes en la materia, cuales son los de

tráfico y circulación de vehículos a motor -competencia exclusiva del Estado por disponerlo así el art. 149.1.21, CE- y, por otra parte, la competencia autonómica conexas con el servicio público de carreteras cual es la del adecuado mantenimiento de tales vías en condiciones de seguridad para el tráfico rodado, competencia derivada de la titularidad de la vía, en tanto que la primera se conecta con determinados bienes jurídicos para cuya protección es intrascendente o secundaria la titularidad de la vía pública. Ordenador de esta clase de competencia, desarrollo del precepto constitucional antes citado, es fundamentalmente el Texto Articulado de la Ley 18/1989, de 25 de julio, de bases sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (LTCVM-SV), norma de la que resultan ciertas obligaciones para los usuarios de vías de aplicación general así como las sanciones correspondientes para aquellos que arrojen, depositen o abandonen en las vías objetos que la hagan peligrosa [art. 10.2 y 3 LTCVM-SV, salvo que la conducta sea tipificada como penal, constituyendo entonces un atentado a la seguridad vial (art. 340.bis, b) del Código Penal]. Lo relevante es que este tipo de conductas son reconducibles a la materia seguridad vial responsabilidad del Estado, siendo así que el art. 72.1 LTCVM-SV dispone que la responsabilidad por las infracciones a dicha Ley recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción, lo que genera una prohibición de regreso que impide que el hecho dañoso se pueda imputar al servicio público encargado de la vigilancia de las vías públicas. Dicho esto, el servicio público autonómico de carreteras comprende no sólo la proyección y construcción de vías públicas en condiciones técnicas adecuadas y ejecutadas en la forma más correcta en orden a que la circulación por las mismas se efectúe con la mayor seguridad posible, sino también, en conexión con tal competencia, la del adecuado mantenimiento de las vías construidas a fin de que las mismas sigan siendo seguras para la circulación; particularmente, que de sus zonas anexas, demanial y de servidumbre, no caigan a la vía pública objetos, sea cual fuere su naturaleza y condición. De no haberse previsto tal circunstancia o, previéndose, no haya podido evitarse y a consecuencia de ello se ocasione un perjuicio en el patrimonio particular de terceros, el titular de esa vía pública, competente y por ello responsable de su adecuado mantenimiento, debe reparar de forma integral los daños ocasionados que el particular no tenga el deber jurídico de soportar.

Queda acreditado que la causa del accidente fue una piedra que se hallaba en la calzada. Y queda asimismo acreditada la imposibilidad que la misma tuviere conexión alguna con el servicio público de carreteras al ser materialmente imposible su desprendimiento de los márgenes aledaños, toda vez que la zona era totalmente llana. Se insinúa, incluso, que la piedra o bien cayó de un camión cargado o fue puesta dolosamente en la vía pública, lo que reconduce ineludiblemente la cuestión no al ámbito del servicio público autonómico de mantenimiento de carreteras sino al de seguridad vial, para cuya protección y defensa esta Comunidad Autónoma no tiene competencias. Existe, pues, una inimputabilidad de los daños a esta Comunidad Autónoma al quebrarse el nexo causal, de haberlo habido, toda vez que el objeto causante del siniestro no tenía conexión funcional alguna con la carretera. Teniendo procedencia extraña de terceros, tal circunstancia quiebra la relación de causalidad imprescindible para concluir el expediente incoado en la forma pretendida por el reclamante.

Para concluir, y a mayor abundamiento, la consolidada doctrina del Consejo de Estado en supuestos análogos al referenciado concluye en la ruptura del nexo causal. Tal fue la conclusión cuando el daño fue ocasionado por "la caída del calzo" (DCE 50.900, de 15 de octubre de 1987); un objeto en la calzada de la autopista, "existencia fortuita", que implica la intervención de un tercero ajeno al servicio público" (DCE 51.552, de 25 de febrero de 1988); o cuando el accidente ocurrió "por colisión contra un perro: eventos extraños a la propia área del servicio público, impidiendo tal presencia el surgimiento de la indemnización por responsabilidad objetiva de la Administración" (DCE 51.663, de 25 de febrero de 1988). Tal doctrina, reiterada por lo demás, ha tenido también eco en el Tribunal Supremo, siendo en tal sentido paradigmática la STS, de 8 de octubre de 1986, para la cual "la intervención en el hecho causante del accidente de un tercero desconocido pero ajeno a la Administración que ocasionó consciente o inadvertidamente la situación de peligro generadora del daño (...) rompe ese preciso carácter directo entre el actuar administrativo y el perjuicio ocasionado".

C O N C L U S I Ó N

Se estima correctamente fundada en Derecho la Propuesta de Orden analizada, aunque el RESUELVO debiera precisar la exacta causa por la que se desestima la

reclamación (ruptura del nexo causal) y no aludir genéricamente a un incumplimiento de requisitos, máxime cuando resulta acreditado el cumplimiento de todos los de tipo orgánico, competencial y formal para la incoación y resolución del mencionado expediente.