



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 16 / 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 indemnización por daños ocasionados en el vehículo (EXP. 7/1995 ID)**.

FUNDAMENTOS

I

A consulta preceptiva del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, se interesa de este Organismo su parecer en relación con la adecuación de la Propuesta de Orden formulada en el expediente de indemnización por daños de referencia a la legislación que resulta 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 las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), así como por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

II

La Propuesta de Orden sometida a Dictamen concluye un procedimiento, iniciado el 26 de noviembre de 1993, de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La naturaleza de dicha Propuesta determina la competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente Dictamen y la legitimación del Excmo. Sr.

* **PONENTE:** Sres. Fernández del Torco Alonso, Trujillo Fernández y Reyes Reyes.

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 la Ley Orgánica del Consejo de Estado y 12.1 RPAPRP; y, para la segunda, del art. 11.1 de la Ley 4/1984.

La fecha de iniciación del procedimiento determina que su tramitación se regule por los arts. 139 y siguientes LRJAP-PAC y el RPAPRP, ya que el procedimiento fue iniciado con posterioridad a la entrada en vigor de ambos textos normativos. 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 (LRJPC) en relación con el art. 149.1.18º de la Constitución (CE) y el art. 32.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC).

III

El procedimiento se inicia por el escrito que D.C.C., en representación de la quiebra de la entidad C.A., S.A., presenta en la Consejería de Obras Públicas solicitando el resarcimiento de los daños que sufrió el vehículo, propiedad de la citada empresa, como consecuencia del accidente ocurrido el 28 de noviembre de 1992 en la carretera C-811, p. k. 3.700, que fue originado por la existencia de una mancha de un líquido deslizante en la calzada, que el reclamante indica que es gasoil, mientras que en los informes de la Administración y en la Propuesta de Resolución se señala que se trata de aceite.

En relación con la legitimación del reclamante, debe tenerse en cuenta que el procedimiento habrá de promoverse por el interesado, titular del vehículo dañado, a tenor de lo dispuesto en el art. 139 LRJAP-PAC. En el presente expediente, la entidad C.A., S.A. fue declarada en quiebra por Auto de 22 de febrero de 1993, en el que, además, se nombró al Comisario y, por Auto de 4 de marzo siguiente, al Depositario. Éstos otorgan el 12 de noviembre de 1993 poder a procuradores ante notario, manifestando que en esta fecha continúan vigentes en sus cargos, que son las mismas las circunstancias jurídicas de la entidad que representan y que no le han sido limitadas, suspendidas ni restringidas ninguna de las facultades inherentes a este otorgamiento. Ahora bien, en orden a precisar la adecuada legitimación activa en el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, debe tenerse en cuenta que en el caso de que en la fecha de su inicio ya se hubieran nombrado los Síndicos es a éstos a quien compete la defensa de todos los derechos de la quiebra y el ejercicio

de las acciones y excepciones que la competen (arts. 1.073.5º del Código de Comercio y 1.218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil). No obstante, en el expediente no se ha acreditado este extremo, ni la Administración ha cuestionado la legitimación de aquéllos, por lo que no procede cuestionar en momento posterior una legitimación que ya ha sido aceptada.

La titularidad del servicio público, a cuyo funcionamiento se imputa la causación del daño, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, conforme a los arts. 29.13 EAC y 2 de la Ley 2/1989, de 15 de febrero, de Carreteras de Canarias (LCC), y al Real Decreto 2.125/1984, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios en materia de carreteras a la Comunidad Autónoma.

El órgano competente para dictar la Orden propuesta es el Consejero de Obras Públicas (arts. 27.2 LRJAPC y 49.1 de la 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 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma.

IV

1. Los hechos por los que se reclaman tuvieron lugar el día 28 de noviembre de 1992, alrededor de las 11 horas, cuando al circular el vehículo por la carretera C-811, a la altura del punto kilométrico 3,700 y debido a la existencia de un líquido deslizante en la calzada, impactó primeramente con la valla de protección de la izquierda y posteriormente con la de la derecha, produciéndose daños cuya valoración, según las facturas presentadas, asciende a la cantidad de 306.837 ptas.

La efectiva realidad del accidente aparece debidamente acreditada en el expediente mediante el Informe del equipo de conservación de carreteras, que procedió, tras ser avisado por la Policía de Tráfico, a señalizar la zona y a limpiar la mancha. En aquél se indica que se encontraba presente igualmente la Guardia Civil, que desvió el tráfico, levantó el correspondiente Atestado e informó al celador de las circunstancias del accidente y le facilitó las matrículas de dos de los vehículos afectados. Sin embargo, en el expediente no obra copia del citado Atestado debido a que, pese a haberse solicitado por la Administración autonómica como elemento probatorio, no fue remitido por aquélla, haciéndose constar que habría de ser

recabado por conducto de la Autoridad judicial, cuyo contenido no obstante se transcribe parcialmente por el reclamante en su solicitud -sin que haga constar su procedencia pues en momento posterior, al notificarle la Administración la comunicación remitida por la Guardia Civil, manifiesta que cuando lo recabó como parte interesada recibió el mismo tratamiento- en lo relativo a la diligencia de parecer de la Fuerza instructora, en la que se señala que "los accidentes se produjeron porque en el punto donde ocurrió había una gran mancha de gasoil que debió ser derramada poco antes ya que no sufrieron accidentes otros vehículos que habían pasado por el lugar con antelación".

2. Este Consejo ya tuvo ocasión de pronunciarse en su Dictamen 38/1993, de 29 de septiembre, sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por estos mismos hechos con ocasión de la solicitud efectuada ante la Administración por el propietario del vehículo, que también sufrió las consecuencias del líquido derramado sobre la calzada y en cuyo expediente, iniciado el 9 de marzo de 1993, figura el mismo informe del celador de zona acreditativo del accidente.

En ese Dictamen, siguiendo a su vez lo ya razonado en los Dictámenes 11, 12 y, especialmente, el 21/1993, de 29 de junio, del que se hace cita expresa, se consideró que si bien aparece debidamente acreditada la realidad del daño, así como su individualización con respecto a una persona y su evaluabilidad económica -al igual que ocurre en el presente expediente- sin embargo resulta imposible imputar a la Administración autonómica el evento dañoso por el funcionamiento del servicio público de carreteras, ya que nos encontramos ante una cuestión de seguridad vial, lo que obliga a efectuar una delimitación competencial con fundamento en los arts. 149.1.21ª y 29ª CE. En efecto, tal como se señaló en los citados Dictámenes, estos apartados del precepto constitucional reservan a la competencia exclusiva del Estado, y en toda su extensión, la materia tráfico y circulación de vehículos a motor (apdo. 21) y la seguridad pública (apdo. 29). En ejercicio de estas competencias el Estado ha dictado, respectivamente, 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 (RGC), en tanto que el antiguo Código de Circulación sigue parcialmente vigente en virtud de la disposición transitoria de la LTCVM-SV y la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de

Seguridad, cuyo art. 12.B.c) atribuye a la Guardia Civil la vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías interurbanas.

De este conjunto normativo resulta que la LTCVM-SV 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 RGC- y asigna al Ministerio del Interior, entre otras funciones, la vigilancia y disciplina del tráfico en toda clase de vías interurbanas, que será ejercida por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil (arts. 5 y 6 LTCVM-SV). 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, siendo de la Administración central la responsabilidad de la señalización circunstancial. Finalmente, el art. 72.1 LTCVM-SV dispone que la responsabilidad por las infracciones a lo dispuesto en esta Ley recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción. Como ya se señaló en aquellos Dictámenes, 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 RGC. 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.

Por otra parte, por lo que respecta a las competencias autonómicas, 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 LTCVM-SV). 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. Es más, como señala la STS de 8 de octubre de 1986, citada en su Informe por el Servicio Jurídico, por muy estricto concepto que se tenga de la función de vigilancia -y lo mismo cabe predicar de la conservación- "no cabe imputar a la Administración su incumplimiento o cumplimiento defectuoso por no eliminar perentoriamente y con toda urgencia una mancha de aceite, que en un momento determinado se puede producir de forma tan repentina como impensable y por consiguiente falta ese nexo causal entre el daño ocasionado y el actuar de la Administración". 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 en su producción. Sin embargo, este extremo no puede sostenerse en el presente expediente, pues se encuentra debidamente acreditado por medio del informe del celador que tanto los agentes de tráfico como el equipo autonómico de conservación de carreteras actuaron con la debida diligencia para paliar las consecuencias del vertido del líquido deslizante, indicándose además en el Atestado, aunque sin olvidar que sólo se tiene conocimiento del mismo a través de lo manifestado por el reclamante en su solicitud, que "la gran mancha de gasoil debió ser derramada poco antes, ya que no sufrieron accidentes otros vehículos que habían pasado por el lugar con antelación".

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Orden se considera ajustada a Derecho, pues el hecho que originó los daños al vehículo de la reclamante no es imputable al servicio público de carreteras, por lo que no procede la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica.