



Consejo Consultivo de Canarias

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

La Laguna, a 16 de junio de 1995.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con *la Propuesta de Orden resolutoria de expediente de reclamación de indemnización por daños ocasionados en el vehículo, formulada por M.Á.D.P. (EXP. 29/1995 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 4/1984, 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

1. La Propuesta de Orden sometida a Dictamen concluye un procedimiento, iniciado el 18 de abril de 1994, mediante escrito de reclamación que M.Á.D.P. presentó ante la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, solicitando indemnización por los daños sufridos por el vehículo propiedad de la reclamante, a consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras dependiente de

* **PONENTE:** Sr. Fernández del Torco Alonso.

esta Comunidad Autónoma, al que imputa la existencia en la vía pública por la que circulaba -autopista TF-1, km. 10, a la altura de Tabaiba- de una rueda que hizo que perdiera el control del vehículo que conducía colisionando con la valla situada en la mediana, generándose daños que no cuantifica en el escrito de reclamación, aunque sí en otro posteriormente presentado (el 18 de julio de 1994, en el que, incorrectamente, formula reclamación previa a la vía civil por los hechos antes expresados), valorándolos en 674.364 ptas., conforme tasación efectuada por el servicio técnico de la marca del vehículo siniestrado y comprensiva de la mano de obra de chapa, pintura, taller y repuestos, manifestándose ahora la existencia de testigos del accidente generador de los daños, cuyos testimonios se proponen como prueba de acreditación de los mismos. Resultan, pues, cumplimentados los requisitos que el RPAPRP (art. 6) exige consten en el escrito inicial de reclamación, aunque la Administración -en aquél no constaba la valoración de los daños y las pruebas a proponer por el reclamante- no interesara de éste la subsanación de los defectos advertidos, incoándose el correspondiente expediente y concluyéndose con la Propuesta de Orden sometida a la opinión de este Consejo.

En este género de consideraciones, no procede efectuar pronunciamiento alguno sobre los posibles efectos del escrito, aparentemente de reclamación, que la Compañía de Seguros R.I. presentó el 14 de abril de 1994 -es decir, antes de la presentación de su primer escrito por el reclamante- en el que se daba cuenta del siniestro acontecido en el que se vio involucrado "nuestro vehículo", dando a entender implícitamente que al haber actuado la subrogación legalmente prevista en favor de la citada compañía, por haber abonado el costo de la reparación a su asegurado, ejerce ahora la pretensión indemnizatoria, como legitimada, ante la Administración autonómica titular del servicio público al que se imputa la causación del daño. Claro que al mencionado escrito no se acompañó el documento justificativo de la indicada subrogación y, por ello, coherentemente, la Propuesta de Orden entiende como legitimada para interponer y sostener la reclamación de indemnización por daños a M.Á.D.P. Con fecha 26 de mayo de 1994 -es decir, después de la entrada del segundo escrito de la titular del vehículo, y una vez incoado el correspondiente expediente administrativo- tuvo entrada en la Consejería de Obras Públicas escrito de la mencionada Compañía de Seguros en el que insta por segunda vez la asunción administrativa de los daños ocasionados al vehículo de su asegurada, advirtiendo que si en el plazo de diez días no se contesta tal petición interpondrían la correspondiente demanda de reclamación de los daños y perjuicios. Con fecha 21 de

junio de 1994, se ofició a la indicada compañía en el sentido de que el expediente se estaba tramitando "exclusivamente a favor de M.Á.D.P.", lo que da a entender que no ha habido subrogación, sin perjuicio de las acciones que la mencionada compañía le correspondan frente a su asegurada de conformidad con los términos de la póliza suscrita, lo que en puridad no es objeto del presente Dictamen.

2. La naturaleza de la Propuesta de Resolución (PR) sometida a este Consejo Consultivo determina su competencia para emitir este 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 del 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.

3. La fecha de iniciación del procedimiento -18 de abril de 1994, fecha de entrada en el Registro General de la Consejería de Obras Públicas del primer escrito de reclamación- determina que su tramitación se regule -pese a la calificación jurídica que se deduce del escrito presentado el 18 de julio de 1994- no por Título VIII de la LRJAP-PAC ("de las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales") sino, fundamentalmente, por los arts. 139 y ss. LRJAP-PAC (ya que éste es el Derecho procedimental aplicable según las disposiciones adicional 3ª y transitoria 2ª LRJAP-PAC) y el RPAPRP, sin perjuicio de lo dispuesto en 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 y 32.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, EAC.

4. 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 2.125/84, 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 -disposición adicional 1ª.k) LRJAPC- pues la vía donde ocurrió el siniestro es de carácter regional (Decreto 157/1994, de 21 de julio).

5. 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 es la que 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.

Por lo que atañe a la legitimación activa de la reclamante, la misma resulta efectivamente acreditada en las actuaciones, toda vez que en las mismas obra el documento administrativo -permiso de circulación del vehículo siniestrado- que acredita la indicada relación dominical. Dicho esto, con las matizaciones efectuadas en el apartado 2, en relación al escrito de reclamación efectuado por la Compañía Aseguradora R.I.

6. Finalmente, en la tramitación del expediente no se ha respetado el plazo de seis meses para su resolución que impone el art. 13.3 RPAPRP en relación con el art. 42.2 LRJAP-PAC, plazo al que hay que atenerse aquí porque no se ha abierto un período extraordinario de prueba ni se ha hecho uso de la facultad contemplada en el segundo párrafo del art. 42.2 LRJAP-PAC. Mas, dado el tenor del segundo párrafo del art. 43.1 LRJAP-PAC, no existe obstáculo alguno a que la Administración cumpla con la obligación de resolver expresamente porque del expediente no resulta que se haya emitido la certificación a que se refiere el art. 44 LRJAP-PAC.

III

Los hechos por los que se reclama se produjeron, según se deduce del primero de los escritos presentados por la reclamante, al colisionar con la valla mediana de la vía por la que circulaba después de perder el control debido a la existencia en la vía de una rueda, que, según precisa en el escrito de 18 de julio, era "de grandes dimensiones", lo que fue corroborado en acto de comparecencia administrativa por los tres testigos propuestos por la reclamante y cuyas declaraciones no fueron en ningún momento cuestionadas por la Administración. El hecho, pues, desde el punto de vista de su realidad administrativa resulta incontrovertido. Distinta es, sin embargo, su relevancia en el procedimiento de responsabilidad patrimonial incoado, que si bien está legalmente articulado en orden a que las Administraciones públicas respondan de los daños y perjuicios a ella imputables de conformidad con los requisitos legal y reglamentariamente previstos, no podemos olvidar que más allá de los límites de esa imputación no es posible acudir al mencionado instituto de responsabilidad patrimonial para cubrir daños que en ningún caso son reconducibles a actuación alguna de servicio público dependiente de esta Comunidad Autónoma. Tal

circunstancia acontece no sólo cuando es la conducta dolosa o negligente del propio perjudicado la que de una u otra forma es causante o concurso necesario para la producción de los daños ocasionados. Idéntica conclusión debe tenerse cuando el origen del evento causante de los daños es un tercero, bien porque haya constancia cierta y directa del responsable de tal evento, bien porque de la naturaleza del mismo se deduce a ciencia cierta y sin ningún género de dudas que el origen de la causa generadora del daño no es reconducible a ninguno de los aspectos legalmente contemplados como definidores de la competencia autonómica en materia de carreteras y que no son otros que su construcción, mantenimiento y conservación en condiciones de seguridad, bien entendido que todo aquello que afecte a la circulación por tales vías se conecta con función pública diferente amparada por un título específico -seguridad vial- que es de responsabilidad estatal. Ahora bien, en este caso, no es ni siquiera necesario acudir a esta distinción competencial a los efectos de resolver en sentido negativo la pretensión resarcitoria a que se contrae el expediente incoado, toda vez que aún en la eventualidad de que la Comunidad Autónoma fuera responsable de la seguridad vial de sus vías públicas es lo cierto que, como señala jurisprudencia y doctrina reiterada del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado, no se responde de aquellos daños producidos directamente por causa no imputable a la funcionalidad del propio servicio, como la intervención de un tercero ajeno al servicio público, sin que sea tampoco exigible el cumplimiento estricto de un deber de vigilancia de alcance tal que intervengan los correspondientes servicios administrativos sólo instantes después de producirse tal clase de eventos.

Tal y como este Consejo expresó en su Dictamen 11/1993, los daños producidos a consecuencia de infracciones contra la seguridad vial no implican una traslación de responsabilidad a la Administración autonómica. "Primero, porque la regulación de la responsabilidad por infracción a las normas de seguridad vial contiene, como ya se vio, una prohibición de regreso que impide que la Administración responda por los daños causados por los atentados a la seguridad vial realizados por un particular. Segundo, porque como también ya se indicó, la Administración autonómica carece de competencia para vigilar e imponer el cumplimiento de esas normas de seguridad, las cuales, además, no se dirigen a la Administración autonómica imponiéndole la evitación de sus infracciones, sino a la Administración estatal. De ahí que corresponda a la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil denunciar a la

Administración autonómica los hechos constitutivos de infracciones a las normas de seguridad vial, a fin de que pueda eliminar la fuente de peligro que los haya originado. 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 y 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 hacer cesar la producción".

Ciertamente, se desconoce desde cuando se encontraba la rueda -que era de grandes dimensiones- en el carril de circulación; y por tal circunstancia se desconoce asimismo si en esta ocasión ha podido haber incumplimiento de los deberes de vigilancia propios de la seguridad vial, que la legislación aplicable atribuye a cuerpos dependientes de la Administración del Estado. Ahora bien, la consideración en tal clase de sucesos de la existencia de una posible responsabilidad administrativa debe ponderarse convenientemente a los efectos de impedir que la Administración, en este caso autonómica, se convierta en la aseguradora de todos los daños producidos en las vías públicas de su titularidad. Sólo aquéllos que se hallan conexos directamente con alguna de las funciones propias de la competencia autonómica en materia de carreteras pueden ser reconducibles al supuesto de responsabilidad que estamos considerando. En esta ocasión, el primer responsable es el titular del vehículo del que, previsiblemente, se desprendió la indicada rueda. En su caso, y en segundo lugar, sería responsable de la existencia de tal obstáculo en la vía pública la Administración del Estado, por razones del título concurrente, que precisamente dada su naturaleza excluye la responsabilidad de la Administración autonómica.

Finalmente, no está de más recordar que la legislación vigente en materia de seguridad vial impone a los conductores la obligación de conducir con diligencia y precaución (arts. 9.2 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad vial, y 3.1 de Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación); lo que debiera ser apreciado en cada caso por la Administración autonómica a los efectos de discernir aquellos supuestos en los que la conducta del conductor fue determinante o concausa de los daños ocasionados. Esta eventualidad no resulta acreditada en el presente expediente, por lo que ninguna consecuencia debe extraerse de los preceptos antes indicados, pero debiera considerarse caso por caso a los efectos de discernir en sus justos términos el

grado de responsabilidad administrativa que se debe imputar al servicio público dependiente de esta Comunidad Autónoma.

C O N C L U S I Ó N

Se estima jurídicamente adecuada la Propuesta de Orden conclusiva del expediente referenciado toda vez que el obstáculo causante de los daños no guarda conexión alguna con el servicio público dependiente de esta Comunidad Autónoma.