



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 9 / 1 9 9 5

La Laguna, a 4 de octubre de 1995.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización, formulada por la entidad A., C.I.S.R., S.A. por daños producidos en el vehículo (EXP. 81/1995 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, es la adecuación jurídica de la Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica referenciado en el encabezado 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 (LPAC), así como por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP).

II

1. De la naturaleza de la Propuesta formulada se deriva la legitimación del órgano solicitante y la competencia del Consejo para dictaminar, según los arts. 11.1 y 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo, en relación este último con el art. 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, y 12 del RPRP.

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

2. El procedimiento se inició el 26 de mayo de 1994 por el escrito que S. -en nombre de la sociedad mercantil A., C.I.S.R., S.A.- que decía actuar en representación de E.F.E., presentó en las oficinas de Las Palmas de Gran Canaria de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Agua, pretendiendo que la Administración indemnizara los daños sufridos por el vehículo, cuya producción, en una carretera de Gran Canaria, se imputaban al funcionamiento del servicio regional de carreteras.

En ese escrito no se hacía constar la identidad del firmante, ni se acreditaba su representación de la entidad mercantil, ni la representación por ésta del perjudicado. Por ello, en cumplimiento del art. 71 LPAC -en relación con el art. 70 de la misma y con el art. 6 RPRP- la Administración, por escrito de 31 de mayo de 1994, notificado el día siguiente, requirió a la citada entidad mercantil para que en el plazo legal de 10 días (art. 71.1 LPAC), acreditara tanto su representación como la del perjudicado.

La sociedad mercantil dejó transcurrir dicho plazo sin subsanar los defectos de su reclamación, por lo que en aplicación del art. 71.1 LPAC se debió tenerla por desistida de su pretensión y archivar ésta sin más trámite. Sin embargo, la Administración no procedió así, sino que reanudó el procedimiento el 3 de noviembre de 1994, fecha en que la persona que actuaba en nombre de la indicada compañía de seguros contestó al requerimiento de subsanación presentando un poder notarial que la facultaba para actuar en nombre de ésta "en el ámbito geográfico de la provincia de Santa Cruz de Tenerife", al mismo tiempo que rectificaba la reclamación inicial en el sentido de que no actuaba en nombre del perjudicado -que era asegurado suyo en virtud de una póliza de seguro de automóviles que cubría los daños propios- sino en posición de subrogada -en virtud del primer párrafo del art. 43 de Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro (LCS)- en el derecho de resarcimiento frente al responsable del daño; dado que, como demostraba documentalmente, había indemnizado al perjudicado.

El tenor del poder presentado por la persona que actuaba en nombre de la sociedad anónima revela que el ejercicio de las facultades que confería estaba limitado territorialmente al ámbito de una provincia distinta de aquella donde se pretendía hacer valer, por lo que era insuficiente para acreditar la representación alegada.

Ya que la Administración admitió extemporáneamente el escrito de subsanación y mejora de la reclamación, debió advertir de esa insuficiencia de representación al interesado para que la subsanara. Sin embargo no actuó así, sino que aceptó como suficiente el poder y consideró como representante de la interesada a la persona que lo aportó, entendiendo con ella las sucesivas actuaciones; de donde se deriva la imposibilidad de cuestionar esa representación a estas alturas del procedimiento.

En definitiva, la legitimación activa resulta del art. 43 de la LCS, puesto, que en virtud de una póliza de seguros de automóviles que cubría daños propios concertada con el propietario de un turismo, la aseguradora ha indemnizado los daños; y su representación, aunque insuficiente, ha sido aceptada por la Administración.

La legitimación pasiva de la Administración canaria se deriva de la titularidad del servicio público a cuyo funcionamiento se imputa la causación del daño. Esta titularidad se deriva del art. 29.13 del Estatuto de Autonomía en relación con el Real Decreto 2.125/1984, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios en materia de carreteras a la Comunidad Autónoma; la Disposición Adicional Primera, k) y Disposiciones Transitoria Primera y Tercera.4 de la Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC); los arts. 2.1, 2.3, 3 y Disposición Transitoria Tercera de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias (LCC); la Disposición Transitoria del Decreto 247/1993, de 10 de septiembre, por el que se clasifican las carreteras de interés regional -su Anexo califica expresamente a la carretera C-810, San Nicolas-Las Palmas, de interés regional- y con la Disposición Transitoria del Decreto 131/1995, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras de Canarias (RCC) en relación con la Disposición Transitoria Primera y Anexo II del mismo.

El órgano competente para dictar la Orden propuesta es el Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Aguas -según resulta de los arts. 27.2 y 29.1.m) de la LRJAPC y 14 y 49.1 de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el art. 142.2 de la LPAC y los arts. 3.2 y 13.1 del RPRP- y la forma de Orden Departamental es la que prescribe 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 reclamación se ha interpuesto dentro del plazo de un año que establece el art. 142.5 de la LPAC, por lo que no puede ser calificada de extemporánea.

En la tramitación del expediente no se ha respetado el plazo de seis meses que para su resolución impone el art. 13.3 del RPRP en relación con el art. 42.2 de la LPAC; porque aún entendiendo que el procedimiento se inició el 3 de noviembre de 1994 -fecha en que la interesada subsanó y rectificó su reclamación- la Propuesta no se formuló hasta el 3 de julio de 1995; el informe del Servicio Jurídico se emitió el 24 de julio siguiente y la solicitud de Dictamen tuvo entrada en este Consejo el 4 de septiembre de 1995; sin que se haya abierto un período extraordinario de prueba, ni del expediente resulte que se haya hecho uso de la facultad contemplada en el segundo párrafo del art. 42.2 de la LRJAP-PAC.

Sin embargo, visto el segundo párrafo del art. 43.1 LPAC, no hay obstáculo a que la Administración cumpla con la obligación de resolver expresamente, porque del expediente no resulta que se haya emitido la certificación a la que se refiere el art. 44 LPAC.

En definitiva, en la tramitación del expediente no se ha incurrido en defectos procedimentales que obstan a la emisión de un Dictamen de fondo.

III

El acaecimiento lesivo del que se pretende derivar la responsabilidad extracontractual de la Administración consiste, según los términos de la reclamación inicial, en que el día 21 de febrero de 1994, a las 18,5 horas, una ambulancia con las luces y la sirena de emergencia en funcionamiento que circulaba en dirección a Las Palmas de Gran Canaria por el carril izquierdo de la carretera C-810, al llegar al punto kilométrico 5,900 rodó sobre una piedra y la expelió contra el vehículo propiedad, como se dijo, de un asegurado por la sociedad reclamante, el cual circulaba en sentido contrario y cuyo cristal parabrisas delantero se quebró a consecuencia del impacto.

Sin embargo, este relato de los hechos resulta desvirtuado por el atestado de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil aportado por la reclamante, donde por diligencia de inspección ocular se hace constar que en el p. k. 5,900 de la C-810 no

existe carril izquierdo en sentido a Las Palmas, sino una isleta de separación entre carriles.

En ese atestado figura también la declaración del propietario y conductor de la ambulancia que reconoce que en el día y hora referidos circulaba por la C-810 en sentido a Las Palmas y que en el p.k. mencionado los vehículos en servicio de urgencia circulan por la isleta de separación entre calzadas.

En ese mismo atestado el propietario perjudicado declara que si se hubieran retirado las piedras y gravillas del margen izquierdo de la calzada en sentido a Las Palmas, el impacto no se habría producido, con lo que reconoce que la gravilla y piedras no estaban situadas en la calzada sino fuera de ésta.

Es incontestable, por consiguiente, que el evento lesivo consistió en el lanzamiento de una piedra por la circulación de una ambulancia por una isleta de separación entre carriles, lanzamiento que ocasionó los daños materiales por los que se reclama. Según el art. 139 de la LPAC, la Administración únicamente responde de las lesiones que sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Si no existe esa relación de causalidad entre el resultado dañoso y ese funcionamiento no surge la obligación de indemnizar a cargo de la Administración. No basta que el particular haya sufrido daños cuya carga no tenga el deber de soportar. Es necesario, además, que se encuentren en relación de causa a efecto con una actuación administrativa.

En el presente supuesto la producción del daño se imputa a la circulación en servicio de emergencia de una ambulancia de titularidad privada por una isleta de separación entre carriles. Según los arts. 13 y 14.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LTSV), aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, y los arts. 30.1 y 36 del Reglamento General de Circulación, RGC, aprobado por Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, los vehículos deben circular por la calzada y sólo se permite la circulación por el arcén -elemento de la carretera distinto de las isletas, como resulta de la confrontación de los arts. 15 y 17 de la LTSV y 36 y 43 del RGC- a los coches de minusválidos, vehículos especiales de determinado peso, de tracción animal, ciclos y ciclomotores.

La norma general es, por tanto, que los vehículos deben circular por la calzada y algunos de determinadas características pueden hacerlo por el arcén. Pero el art. 17 de la LTSV no establece excepción alguna a esa obligación de circular por la calzada cuando existan refugios o isletas. Según este último precepto, los refugios e isletas nunca son elementos de la carretera destinados a la circulación.

Sin embargo, el art. 68 del RGC permite que los vehículos de servicios de urgencia, cuando circulen para realizar un servicio de esa índole, pueden dejar de cumplir bajo su exclusiva responsabilidad las normas del Título II del RGC, en el que está ubicado el art. 43, que establece la prohibición de circular por los refugios e isletas.

Pero es obvio que los daños que dichos vehículos puedan ocasionar al circular en esas circunstancias excepcionales por las isletas no se pueden imputar al funcionamiento del servicio de carreteras. Primero, porque es imposible comprender dentro de la actuación de ese servicio el mantenimiento en condiciones aptas para la circulación de elementos de la carretera que por naturaleza y disposición legal no están destinados a ello. Segundo, porque el art. 68.1 del RGC autoriza excepcionalmente y por razones de urgencia la circulación de vehículos prioritarios por la isleta bajo la exclusiva responsabilidad de sus conductores, con lo que está estableciendo una 'prohibición de regreso' que impide imputar los hechos dañosos que resulten de ese tránsito excepcional por las isletas, ya al servicio público estatal encargado de vigilar y garantizar la seguridad vial, ya al servicio público regional de carreteras. De los daños que causen los vehículos prioritarios por esa circulación exorbitante responden únicamente sus conductores y aquellos que deban responder por su actuación; es decir, sus empleadores y las compañías aseguradoras del vehículo.

Al no existir un nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público al que se le imputa, la consecuencia obligada es la desestimación de la pretensión resarcitoria.

CONCLUSIONES

1. Los defectos habidos en la tramitación del expediente, que se señalan en el Fundamento II, no afectan a la validez de la Orden que se propone.

2. La Propuesta de Orden se adecua a Derecho al desestimar la pretensión resarcitoria por ausencia de nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio regional de carreteras.