



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 70/1995

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 J.L.H.G., por daños producidos en el vehículo (EXP. 83/1995 ID)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, es la adecuación de la Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica citado 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 (LOCE); 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, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPAPRP).

### 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 los arts. 22.13 de la LOCE y 12 del RPAPRP.

---

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

2. El procedimiento se inició el 2 de junio de 1994 por escrito que J.L.H.G. dirigió a la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas para reclamar que se le indemnizaran los daños que sufrió su vehículo, al colisionar, alrededor de las 0'15 horas del día 14 de marzo de 1994, con una piedra de grandes dimensiones situada sobre la calzada de la autopista GC-1, a la altura del punto kilométrico 25.

La legitimación activa del interesado resulta de su alegación de un daño patrimonial ocasionado por el funcionamiento del servicio regional de carreteras.

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; las disposiciones adicional primera, k) y transitorias 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 -teniendo esta clasificación la vía donde ocurrió el siniestro-; y 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 LRJAP-PAC y los arts. 3.2 y 13.1 del RPAPRP.

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 LRJAP-PAC, 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 RPAPRP en relación con el art. 42.2 de la

LRJAP-PAC, plazo al que hay que atenerse aquí porque no se ha abierto un período extraordinario de prueba, ni del expediente resulta que se haya hecho uso de la facultad contemplada en el segundo párrafo del art. 42.2 de la LRJAP-PAC.

Sin embargo, dado el tenor del segundo párrafo del art. 43.1 de la LRJAP-PAC, 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 de la LRJAP-PAC.

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

### III

En el segundo apartado de la fundamentación jurídica de la Propuesta de Orden se afirma que "ha quedado suficientemente probado que la piedra existente sobre la calzada de la carretera en el lugar y fecha de referencia ha sido la causa determinante del accidente sufrido por el reclamante"; afirmación que se fundamenta en las siguientes actuaciones e informes: a) Un certificado de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil que acredita la iniciación de unas "diligencias a prevención"; b) Un presupuesto del taller de reparación a donde llevó su vehículo el reclamante; c) Una prueba testifical consistente en las declaraciones de dos testigos propuestos por el reclamante; d) El informe del Servicio de Conservación y Explotación; e) Los partes diarios de vigilancia de la empresa contratista de la conservación de la autopista GC-1, correspondientes a los días 14 y 15 de marzo de 1994.

Respecto del primer documento, hay que observar que no es un atestado; es decir, un acta levantada por agentes públicos que recoja la percepción directa de éstos de una situación fáctica con constancia detallada de todas sus circunstancias relevantes (que, en el presente caso, comenzarían por la identificación de los funcionarios intervinientes; día y hora en que se levanta; razón de su presencia en el lugar de los hechos y motivo por el que intervienen; situación y estado de los vehículos; huellas de frenada; existencia o no de lesiones personales y de otros posibles implicados; identificación de los conductores de los vehículos accidentados; de su licencia de conducir y documentación del vehículo; medidas que tomaron para

garantizar la seguridad del tráfico, representación gráfica de todas esas circunstancias; diligencia de traslado de lo actuado ya al órgano encargado de resolver en caso de hubiera indicios de una infracción de tráfico, ya al Juzgado de Instrucción en caso de que hubiera indicios de infracción penal, etc.). Ese documento es meramente una certificación de que se iniciaron unas diligencias, pero nada acredita respecto al contenido de éstas ni, por ende, de la fecha en que se iniciaron, ni si se iniciaron a raíz de la denuncia del reclamante o por la actuación de agentes de la Agrupación de Tráfico, que debieron haber levantado el correspondiente atestado, avisado al Servicio de Carreteras para que retirara la piedra de la calzada y adoptado las medidas circunstanciales para restablecer la seguridad viaria.

El presupuesto del taller de reparaciones acredita la necesidad de determinadas reparaciones, de donde se deduce la existencia de una serie de averías, mas no prueba nada acerca de la causa que las produjo. Es más, el reclamante manifestó que la colisión con la piedra le originó daños en los bajos del automóvil, lo que no es congruente con el hecho de que el presupuesto refiera daños en la puerta lateral derecha. Lo que el presupuesto sí corrobora es que los daños del vehículo alcanzaron a todo su ancho y largo, pues refleja averías tanto en la izquierda (llanta delantera izquierda) como en la derecha (puerta delantera derecha), así como en la parte trasera (depósito de gasolina).

Por lo que respecta a la testifical evacuada, uno de los testigos dice que vio el vehículo del reclamante "tropezar con una piedra de bastante tamaño" y desviarse a la derecha, por lo cual se desvió a la izquierda y no obstante también colisionó con la piedra. El segundo testigo -que dice que los vehículos del reclamante y del primer testigo circulaban delante del suyo y que se pararon de inmediato, uno a la derecha y otro a la izquierda- calificó a la piedra "de regular tamaño". Ahora bien, ninguno de los dos testigos, a pesar de las grandes dimensiones de la piedra, hacen alusión alguna a que hubieran procedido a avisar inmediatamente del supuesto obstáculo a la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil o a la Consejería de Obras Públicas para que se procediera a despejar la carretera y a adoptar las medidas destinadas a garantizar la seguridad de la circulación. Tampoco hace mención alguna a si retiraron la piedra de la calzada, o si por el peso de ésta la dejaron sobre ella con la correspondiente señalización y subsiguiente aviso inmediato a la autoridad de la existencia de ese peligro para la circulación; conductas todas ellas a las que estaban obligados en

virtud de los arts. 51 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación, Vehículos a motor y Seguridad Vial (LTCVM-SV) y 129 de su Reglamento.

El informe del Servicio de Explotación y Conservación refiere, al igual que la contratista del mantenimiento de la vía, que no ha tenido conocimiento de la presencia en el p.k. 25 de la GC-1 de esa piedra de grandes dimensiones, ni de accidente alguno en dicho punto y que los terrenos contiguos a la vía en absoluto son propensos a desprendimientos pues son totalmente llanos.

En cuanto a los partes diarios de vigilancia que ha aportado dicha contratista -en trámite de audiencia y dentro de plazo, y que corresponden al día donde se dice que sucedió el accidente y a su inmediato siguiente-, a pesar de que recogen minuciosamente las tareas de mantenimiento realizadas con expresión del punto kilométrico donde se realizaron y los objetos recogidos (madera, plásticos, cartones, gatos... etc.) no reflejan ninguna operación en el p.k. 25 de GC-1; ni recogida de restos del accidente, ni la presencia sobre la calzada o en el arcén de una piedra de grandes dimensiones.

En cuanto al informe del perito de la Administración, es una mera copia del presupuesto aportado por el reclamante, con transcripción incluso de los códigos comerciales de los repuestos. Dicho informe, fechado el 29 de julio de 1994 -donde se dice que los daños fueron reconocidos en la base aérea de Gando, domicilio del reclamante- presenta dificultades de compatibilización con el presupuesto aportado por el reclamante, donde se expresa que el vehículo entró en el taller de reparaciones el 23 de marzo de 1994.

## IV

En todo caso, la pretensión del reclamante carece de fundamento porque como se razonó en el Dictamen 11/1993, de 8 de junio y posteriores concordantes y como se recoge en el Propuesta de Orden el art. 149.1.21º de la CE reserva a la competencia exclusiva del Estado y en toda su extensión la materia tráfico y circulación de vehículos de motor. Ese mismo precepto de la Constitución, en su apartado 1.29º, reserva a la competencia estatal la seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma

que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley orgánica.

Esta Ley orgánica es la actual LOFCS, cuyo art. 12.B).c) atribuye a la Guardia Civil la vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías interurbanas. En consecuencia, esta materia queda excluida del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas (salvo de la vasca, en virtud de la disposición adicional 1ª de la CE). El Estado, en el ejercicio de la competencia exclusiva que le confiere el art. 149.1.21º, ha dictado la citada Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial; su correspondiente Texto articulado; 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.

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) de la LTCVM-SV y 1 del RGC-, asigna al Ministerio del Interior la vigilancia y disciplina del tráfico en toda clase de vías interurbanas. Estas competencias las ejercerá el Ministerio a través de su organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, de la cual depende la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, a la que corresponde la vigilancia, regulación y control del tráfico y de la seguridad vial (arts. 5 y 6 de la LTCVM-SV).

El art. 10.2 y 3 de la LTCVM-SV prohíbe que se arrojen, depositen o abandonen sobre las vías materias que la hagan peligrosa, la deterioren o, en general, pongan en peligro la seguridad vial. El art. 65 de la LTCVM-SV califica como administrativas las infracciones a sus preceptos, a no ser que constituyan la realización de injustos penales, y el art. 68 atribuye como regla general la potestad sancionadora a los Gobernadores civiles cuando la infracción se realice en vías interurbanas. El art. 75.2 de la LTCVM-SV atribuye a los agentes -en relación con los arts. 6 de la LTCVM-SV y 12.B.c) de la LOFCS- de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil la denuncia de las infracciones a la LTCVM-SV y al Código de Circulación en las vías interurbanas; y el art. 79.1 de la LTCVM-SV atribuye la instrucción de los correspondientes expedientes a la Jefatura Central de Tráfico.

Asimismo, la autoridad de la Administración central encargada de la regulación del tráfico en las vías interurbanas es la responsable de la señalización circunstancial

y, en caso de emergencia, los agentes de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil (art. 57.1 y 2 de la LTCVM-SV).

El sistema lo cierra el art. 72.1 de la LTCVM-SV que 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.

Está descartado en el presente procedimiento que la supuesta presencia de una piedra sobre la calzada pudiera provenir de la propia obra de la carretera o de sus terrenos contiguos, por lo que sólo podía haber sido causada por la actuación dolosa o culposa de un tercero.

El hecho de depositar una piedra de tan grandes dimensiones 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 este supuesto, la Administración respondería patrimonialmente sólo si alguno de los responsables criminalmente de los delitos tipificados en el 340.bis.b), 1ª o 2ª del Código Penal fuera un agente suyo actuando en calidad de tal. O en el supuesto excepcional de que el vertido del líquido deslizante constituya o se deba a un acto de terrorismo, en cuyo caso sería responsable el Estado conforme a la Ley orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, sobre daños causados por acciones de bandas armadas y elementos terroristas. Fuera de estas dos causas, el régimen legal de la responsabilidad patrimonial derivada de delito o falta impide que se impute a las Administraciones.

En caso de que el abandono sobre la calzada de la supuesta piedra no constituyera la realización del injusto penal, constituiría una infracción administrativa tipificada en los arts. 10.2 y 3 de la LTCVM-SV y 4 y 5 del 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 autonómica 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 de la 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.

Este precepto legal contiene una 'prohibición de regreso' que impide que el hecho dañoso se pueda imputar al funcionamiento del servicio público encargado de vigilar y garantizar la seguridad vial, no obstante corresponder a dicho servicio el vigilar, prevenir y reprimir los hechos que constituyan infracciones a las normas de seguridad vial, así como el adoptar las medidas de seguridad (cerrar la circulación, establecer señales circunstanciales) dirigidas al cese de sus consecuencias dañosas. Sólo en el supuesto extremo de que los agentes del servicio, a pesar de haber tenido conocimiento de la realización del hecho que constituye infracción de las normas de seguridad vial, no adoptaran, dolosa o culposamente, las medidas que eviten sus consecuencias dañosas, podría plantearse la posibilidad de que el funcionamiento anormal del servicio fuera concausa de los daños producidos a partir del momento en que los agentes del servicio estaban en situación de cesar su producción. En esta hipótesis, la Administración respondería en virtud del art. 22 del Código Penal en caso de que la conducta de los agentes estuviera incurso en el art. 340.bis.b), 2ª del mismo; o, en caso de que la conducta culposa de los agentes no alcanzara relevancia penal, la Administración respondería en virtud de la responsabilidad directa que le incumbe por las faltas de servicio de sus agentes. En una y otra variante, nos encontramos con la responsabilidad directa de la Administración por culpa de sus agentes; es decir, derivada del funcionamiento anormal del servicio público.

Salvo este caso límite -en que a la conducta de los agentes se le puede imputar la causación de daños posteriores a aquel momento en que estuvieron en condiciones de suprimir el peligro que representaba el atentado a la seguridad vial- la prohibición de regreso del art. 72.1 de la LTCVM-SV impide la imputación objetiva al funcionamiento del servicio público de policía de seguridad vial de los daños derivados de las infracciones de los particulares a las normas de seguridad vial.

Después de este recorrido, se puede afirmar que la materia de seguridad vial es competencia exclusiva del Estado y que, en consecuencia, es a éste a quien corresponde vigilar que se cumplan las normas de seguridad vial -entre las que se incluye la prohibición de arrojar a las vías materias que la hagan peligrosa o pongan en peligro la seguridad vial (art. 10.2 y 4 de la LTCVM-SV)-; actuar para reprimir y sancionar su infracción; y adoptar las medidas para evitar los peligros a la seguridad vial que generen las violaciones de dicha prohibición. En todo caso, no se puede imputar objetivamente al funcionamiento del servicio estatal de seguridad vial la causación de los daños producidos por la infracción por los particulares de las normas de seguridad del art. 10.2 y 4 de la LTCVM-SV, salvo el caso límite al que se hizo referencia.

El hecho de que las potestades inherentes a la competencia estatal sobre seguridad vial se ejerzan sobre carreteras de titularidad autonómica no permite afirmar que los daños causados por infracciones a las normas de seguridad vial sean imputables al funcionamiento del servicio autonómico de carreteras. Dado el carácter excluyente y exhaustivo con que el bloque de constitucionalidad ha operado la distribución competencial, la materia de 'seguridad vial' es distinta de la de 'carreteras'. Si dicho bloque distingue entre dichas materias para asignar títulos competenciales diferentes al Estado y a las Comunidades Autónomas es con la finalidad de atribuirles ámbitos separados de actuación y, en consecuencia, de responsabilidad, incluida la patrimonial. Una materia no puede confundirse con la otra, las potestades sobre una y otra tampoco; luego, las responsabilidades derivadas de su ejercicio son comunicables.

En un Estado que se inspira en el principio de autonomía política y cuya organización territorial, en coherencia, se caracteriza por su pluralismo, cada ente territorial ejerce sus competencias bajo su propia responsabilidad. Por esto, en la Ley Orgánica 8/1990, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, no existe ningún precepto que permita justificar que el Estado o las Comunidades Autónomas indemnicen daños que no han causado sus respectivas Administraciones, o que les imponga pagar por cuenta de otra Administración lo que no deben. El art. 140 de la LRJAP-PAC sí prevé la responsabilidad patrimonial solidaria de varias Administraciones cuando gestionen servicios públicos de forma colegiada. A *sensu contrario*, si no existen fórmulas colegiadas de gestión, no existe

responsabilidad solidaria. En este caso concreto, ni el servicio de carreteras ni el de seguridad vial se gestionan colegiadamente entre las Administraciones central y autonómica, por lo que es imposible derivar de su existencia responsabilidad alguna de la Administración autonómica por el funcionamiento del servicio estatal de vigilancia de la seguridad vial.

Analicemos esto con más detalle. El art. 29.13 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva sobre la materia de carreteras, en la que ostenta potestad legislativa en toda su extensión -salvo el respeto a los títulos competenciales del Estado que acotan esa materia, entre los que cabe destacar ahora los de tráfico y circulación de vehículos a motor y seguridad pública (arts. 149.1.21º y 29º de la CE)-, y la función ejecutiva. La competencia canaria sobre la materia de carreteras comprende, por tanto, la regulación y ejecución del régimen jurídico de su clasificación, catalogación, proyección, construcción, financiación, conservación, uso y defensa.

El funcionamiento del servicio público autonómico de carreteras está definido por ese complejo que constituye la materia competencial denominada 'carreteras'. El giro o tráfico administrativo típico en que consiste el funcionamiento de ese servicio no se extiende más allá de esas actividades. Esto significa que no puede producir más lesiones patrimoniales a los particulares que en ese ámbito, y que toda lesión injustificada a los particulares que surja en el desarrollo de esas actividades debe ser indemnizada por la Administración autonómica. Así, ésta sería responsable de los daños originados por defectos de su construcción o por un deficiente trazado de la carretera. Como la construcción de las carreteras comprende su señalización y balizamiento, de conformidad con la normativa del Estado que es el que ostenta la competencia sobre tráfico y circulación, la Administración autónoma responderá también de los daños ocasionados por su deficiente señalización (arts. 57 de la LTCVM-SV y 5.1 de la LCC). Es esta obligación la que explica su responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados por baches, obras y otras circunstancias análogas.

Conviene detenerse, a fin de descartar toda relación del funcionamiento del servicio público de carreteras con la infracción de las normas de seguridad vial, en el aspecto del uso y defensa de la carretera. Ésta, por definición, es un bien de dominio público destinado al uso público (arts. 339 y 344 del Código Civil; 1.2 de la LCC; 2 de

la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras del Estado; 74.1 del Texto Refundido de Régimen Local), pero los riesgos ínsitos a la circulación de vehículos imponen que este uso común sea especial; es decir, que su uso esté condicionado a la obtención de la correspondiente autorización administrativa para cada vehículo y para cada conductor. La legislación de tales autorizaciones para el uso de las carreteras y su ejecución corresponde al Estado en virtud del tantas veces citado art. 149.1.21º de la CE, que excluye cualquier competencia autonómica de ordenación y ejecución -y, en consecuencia, eventuales responsabilidades patrimoniales derivadas de esta última- de las actividades que se puedan realizar en el uso de las carreteras. Tan sólo cabe la posibilidad de que la Comunidad Autónoma, con carácter excepcional, pueda imponer limitaciones temporales a la circulación para garantizar la necesaria adecuación entre el uso y las condiciones de la carretera y sin perjuicio de lo establecido en el art. 5.n) de la LTCVM-SV.

Es esto lo que viene a decir el art. 37 de la LCC -que está ubicado en un Capítulo cuya rúbrica es 'uso de las carreteras' y que contiene ése y otro artículo que se limita a regular la instalación de estaciones de aforo y pesaje- según el cual "sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones [el art. 5.n) de la LTCVM-SV] cuando la seguridad vial lo requiera, el titular de una carretera podrá imponer, con carácter excepcional, limitaciones temporales a la circulación". Esta referencia a razones de seguridad vial no significa que la Ley canaria esté invadiendo la competencia estatal sobre la materia. Las razones de seguridad vial están referidas únicamente al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma; es decir, a razones ligadas al mantenimiento y conservación de las carreteras.

Por este mismo motivo (la exclusividad de la competencia estatal sobre policía general de seguridad vial) la potestad que configura el art. 10.1.4) de la LCC en relación con los arts. 39 a 42 de la misma, no es más que una policía administrativa especial dirigida a mantener la integridad del demanio viario y de su uso, como resulta de la tipificación de infracciones del art. 39 de la LCC: realización de obras en la zona de dominio público, de servidumbre o de afección; sustracción, deterioro o destrucción de elementos u obras de la carretera, el deterioro de la misma, etc.

Lo último que queda por analizar es la capital actividad de conservación y mantenimiento de las carreteras (arts. 1 y 5 de la LCC) que implica la obligación de

mantenerlas en las mejores condiciones de seguridad (art. 57.1 de la LTCVM-SV). Como corresponde al servicio público de carreteras la conservación de éstas en buen estado, debe evitar los desprendimientos sobre la calzada y el riesgo de que se produzcan, de modo que responde de los daños que causen, con independencia del funcionamiento normal o anormal del servicio. Repárese en que aquí la Administración autonómica responde no porque sea responsable de la seguridad vial, sino porque es responsable de la conservación del buen estado de las carreteras. Igualmente, 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. 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 en materia de seguridad vial; es decir, 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 acuda a eliminar la fuente de peligro que los hayan 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- 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 su producción.

## CONCLUSIONES

1. La Propuesta de Orden no es absolutamente congruente con el material probatorio obrante en el expediente, en los términos que resultan del Fundamento III de este Dictamen.

2. En todo caso, carece de fundamento jurídico la pretensión resarcitoria por las razones que la Propuesta de Orden recoge en su fundamentación jurídica -conforme el criterio sentado por este Consejo desde su Dictamen 11/1993, de 8 de junio- toda vez que el evento causante del daño no guarda conexión alguna con el servicio autonómico de carreteras.