



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 8 8 / 1 9 9 5

La Laguna, a 28 de noviembre 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 M.R.F.V., por daños producidos en el vehículo (EXP. 105/1995 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 Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica referenciado en el encabezado. De la naturaleza de esta Propuesta 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 con el art. 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

II

El procedimiento se inició por medio del escrito que el 19 de mayo de 1994 M.R.F.V. presentó a la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas para pedir que se le indemnizaran los daños que sufrió su vehículo, a consecuencia de caer en una obra de recogida de aguas, sita cabe el arcén en el punto kilométrico 2,200 de la vía GC-1, cuando abandonaba la plataforma de la carretera.

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

La legitimación activa de la reclamante resulta de la titularidad del bien de su propiedad que sufrió un daño patrimonial ocasionado por el funcionamiento del servicio regional de carreteras -arts. 139 y 31.1.a) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en adelante LRJAP-PAC-.

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 resulta 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; de las disposiciones adicional 1ª. k) y transitorias 1ª y 3ª.4 de la Ley territorial 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC); los arts. 2.1, 2.3, 3 y disposición transitoria 3ª de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias (en adelante, LCC); y la disposición transitoria del Decreto 131/1995, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras de Canarias (en adelante, RCC) en relación con la disposición transitoria 1ª y Anexo IIº del mismo.

El órgano competente para dictar la Orden propuesta es el Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, según la disposición final 1ª de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el art. 142.2 de la LRJAP-PAC; y la forma de Orden departamental es la que prescribe el art. 42 de la Ley 1/1983.

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; pero ello ha sido debido a que la interesada en su escrito de iniciación transcribió incompleta su dirección -con las consiguientes devoluciones de notificaciones y retrasos en la tramitación- y a la demora con que la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil remitió la documentación solicitada a propuesta de la reclamante.

En todo caso, dado el tenor del segundo párrafo del art. 43.1 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

Los hechos de los que se pretende derivar la responsabilidad extracontractual de la Administración consistieron en la caída de un vehículo en una boca de recogida de aguas pluviales sita en el arcén de una vía interurbana.

El dilucidar si tal evento genera esa responsabilidad requiere recordar, en primer lugar, que la circulación de vehículos a motor es por sí misma una actividad peligrosa por lo que se ha de desplegar de modo que el conductor siempre pueda detener el vehículo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse -art. 19.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LTCVM-SV), aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo y art. 45 del Reglamento General de la Circulación, RGC-; de estar en condiciones de controlar en todo momento a su vehículo (arts. 11.1 de la LTCVM-SV y 17.1 del RGC); de circular con la diligencia y precaución necesarias para evitar todo daño propio o ajeno (arts. 9.2 de la LTCVM-SV y 3 del RGC); y de prestar atención permanente a la conducción que garantice su propia seguridad (arts. 11.2 de la LTCVM-SV y 18 del RGC); obligaciones todas que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sintetizado en la expresión 'principio de seguridad y de conducción dirigida' (véase, por todas, la STS de 10 de abril de 1984).

Esos riesgos que genera ha motivado que se imponga el aseguramiento obligatorio de los daños corporales y materiales en que se concreten, y que el Legislador haya configurado como objetiva la responsabilidad por daños corporales a terceros que cause, pues su surgimiento sólo lo impide la culpa o negligencia del perjudicado o la fuerza mayor extraña a la conducción o funcionamiento del vehículo, no considerando fuerza mayor los defectos de éste ni la rotura o fallo de alguna de sus piezas o mecanismos.

A estos expedientes de aseguramiento obligatorio de los riesgos y de responsabilidad objetiva han acudido las legislaciones de todos los países cuando se han enfrentado a la existencia de actividades altamente riesgosas (navegación marítima y aérea, energía nuclear, etc.), en el entendimiento de que quien se beneficia de ellas aceptando el riesgo que genera a terceros, debe responder por su concreción, aunque no haya incurrido en culpa o negligencia.

Por esa misma razón es obvio que quien se beneficia de una actividad riesgosa, como es la de circular con un vehículo a motor, ha de soportar los daños que a él mismo infiera esa actividad, máxime si se producen por infracción del deber de cuidado y atención extremada y constante que le impone el Ordenamiento jurídico.

En segundo lugar, se ha de tener presente que, por mor de los arts. 139.1 y 141.1 de la LRJAP-PAC, la responsabilidad extracontractual de la Administración es una responsabilidad directa y principal (cubre los daños imputables a la conductas individuales de agentes públicos concretos) y objetiva (cubre los daños ocasionados por la realización de los riesgos ocasionados por el funcionamiento de los servicios públicos), debiéndose resarcir tanto los daños ilegítimos que sean consecuencia de una actividad culpable de la Administración o de sus agentes (funcionamiento anormal de los servicios públicos), como los daños causados involuntariamente y los resultantes del riesgo creado por la existencia misma de ciertos servicios públicos (funcionamiento normal), siempre que estos riesgos deriven de la propia naturaleza de los servicios públicos; es decir, de las previsiones típicas de cada actividad o servicio.

El funcionamiento del servicio público de carreteras comprende el mantenimiento y conservación de éstas (arts. 22.1 de la Ley de Carreteras de Canarias y 42 del Reglamento de Carreteras de Canarias) para el uso al que están destinadas: la circulación de automóviles (arts. 1.2 de la LCC y 2 del RCC) por lo que debe mantener en condiciones apropiadas para la circulación las zonas de la carretera destinadas a ella que son exclusivamente la calzada (art. 14.1 de la LTCVM-SV y punto 53 de su Anexo, art. 30 del RGC, Anexo nº 1 del RCC) y, en caso de emergencia o tratándose de determinados vehículos, el arcén (arts. 15 de la LTCVM-SV y 36 del RGC y Anexo nº 1 del RCC).

Los conductores que pretendan estacionar sus vehículos lo han de hacer fuera de la calzada y dejando libre el arcén (arts. 38.1 de la LTCVM-SV y 90 del RGC) para lo

cual han de abandonar la vía cerciorándose de que pueden realizar la maniobra sin peligro, absteniéndose en caso contrario (art. 28.1 de la LTCVM-SV, art. 74.1 del RGC). Si el conductor juzga que no existe ese peligro y decide realizar la maniobra de abandonar la calzada deberá hacerlo con la diligencia y precaución necesaria para evitar todo daño propio o ajeno (arts. 9.2 de la LTCVM-SV y 3 del RGC), en condiciones de controlar en todo momento a su vehículo (arts. 11.1 de la LTCVM-SV y 17.1 del RGC) y de manera que lo pueda detener dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (arts. 19.1 de la LTCVM-SV y 45 del RGC).

De modo que si al estacionar en un terreno contiguo a la carretera sufre un daño, será o bien consecuencia de la inobservancia de las normas referidas, o bien consecuencia de la aceptación de un riesgo inherente a la peligrosa actividad de la circulación y que se incrementa al transitar por zonas no destinadas a ella. En uno u otro caso ese daño tiene la obligación de soportarlo el conductor, ya porque ha infringido esas normas, ya porque ha aceptado la posibilidad de su producción, sin que pueda ser considerado como la plasmación de un riesgo generado por la existencia del servicio público de carreteras.

No aceptar esta conclusión que imponen los datos normativos supone cargar, sin base jurídica alguna, sobre el servicio público de carreteras la obligación de mantener en condiciones de transitabilidad todos los terrenos adyacentes a las vías interurbanas. Esta traslación de responsabilidad es imposible jurídicamente, porque lo impide el régimen de las zonas contiguas a la carretera.

En efecto, la zona de dominio público está destinada únicamente a las obras o instalaciones de servicios públicos (art. 25.3 de la LCC). Por consiguiente, la Administración no está obligada a mantenerla en condiciones de uso para el estacionamiento o circulación de vehículos.

La zona de servidumbre está destinada, previa autorización administrativa, a usos por razones de utilidad pública o interés social -que deben ser declaradas previamente por Ley- o cuando lo requiera el mejor servicio de la carretera (art. 26.3 de la LCC) y mediante indemnización a los propietarios de los fondos afectados sitios en esa zona (art. 26.5 de la LCC).

El art. 52.2,g) del RCC contempla, entre otras muchas finalidades, la utilización, previa autorización administrativa, de la zona de servidumbre para estacionar temporalmente vehículos que no puedan ser obligados a circular por avería o cualquier otra razón; pero el beneficiado por la autorización administrativa deberá indemnizar al propietario de la finca por la ocupación y por los daños que le irroque, (art. 26.4 y 5 de la LCC y arts. 52.2,g) y 53.1 y 4 del RCC).

Pero es evidente que esa potestad administrativa de imponer al dueño de una finca sita en la zona de servidumbre el estacionamiento depende de que ella reúna las condiciones físicas para admitirlo; y que no conlleva la potestad administrativa de imponerle al propietario que soporte una actividad administrativa dirigida a mantener su predio en permanentes condiciones de servir como aparcamiento a los vehículos; ni comporta la obligación para la Administración de mantenerlos en las condiciones apropiadas de seguridad para ese uso.

La zona de afección no se establece más que en función de las previsibles ampliaciones de la carretera (arts. 27 de la LCC y 54 del RCC), sin que la potestad de autorización de la ejecución de obras e instalaciones en los fondos afectados implique una potestad administrativa de imponerles a sus dueños el soportar el estacionamiento de vehículos, ni comporte para la Administración el deber de mantener esas fincas privadas en condiciones de ser usadas para el estacionamiento de los vehículos.

De la Ley de Carreteras de Canarias y su Reglamento resulta meridiano que el funcionamiento del servicio público de carreteras no comprende en el giro o tráfico administrativo típico de su actividad el mantener los terrenos adyacentes a la vía y comprendidos en las zonas de dominio público, servidumbre y afección en condiciones de seguridad para que sobre ellos circulen y estacionen vehículos a motor. Más allá de los terrenos comprendidos en esas zonas el Ordenamiento jurídico no confiere ninguna potestad administrativa ni obliga a ninguna actividad a la Administración de carreteras.

Por consiguiente, los daños que se originen por estacionar o circular por terrenos no habilitados por la Administración a tal fin no se encuentran en relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público de carreteras; de donde se sigue que esta ausencia de nexo causal determina, por mor del art. 139.1 de la LRJAP-PAC, la desestimación de la pretensión resarcitoria.

Pero, además, existe otro motivo que lleva a la misma conclusión: la numerosa serie de fotografías realizadas por un perito tasador y que ha aportado la reclamante muestra que la recogida de aguas estaba situada fuera del arcén donde la vía trazaba una curva, punto de la carretera donde la Ley prohíbe estacionar así como en sus proximidades (arts. 38.1 de la LTCVM-SV y 90 del RGC). Es patente que el funcionamiento del servicio público de carreteras no comprende el mantenimiento en condiciones apropiadas para estacionar de aquellos lugares donde está prohibido. Por ello, desde esta perspectiva tampoco existe nexo causal entre la actividad de ese servicio y los daños por los que se reclama. Éstos han sido causados por la infracción de una norma de tráfico cometida por la reclamante; lo cual nos lleva, de la mano del citado art. 139.1, a la misma conclusión desestimatoria.

C O N C L U S I Ó N

Se considera conforme a Derecho que la Propuesta de Orden resolutoria del expediente de responsabilidad patrimonial incoado desestime la pretensión resarcitoria, por no existir nexo causal entre el funcionamiento del servicio regional de carreteras y el daño producido, que fue producto de la propia conducta de la reclamante.