



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 97/1995

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 G.G.P., por daños producidos en el vehículo (EXP. 106/1995 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 reclamación de indemnización por daños referenciado en el encabezado a la legislación que resulta de aplicación, constituida, fundamentalmente, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), y el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

II

1. La Propuesta de Orden sometida a Dictamen concluye un procedimiento, iniciado el 18 de agosto de 1994, mediante escrito que G.G.P. presentó ante la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas solicitando indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma. La naturaleza de dicha Propuesta determina la competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente Dictamen y la legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno

* PONENTE: Sr. Fernández del Torco Alonso.

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 del RPAPRP; y, para la segunda, del art. 11.1 de la Ley constitutiva de este Consejo.

La fecha de iniciación del procedimiento -18 de agosto de 1994- determina que su tramitación se regule, fundamentalmente, por los arts. 139 y ss. LRJAP-PAC, que es el Derecho procedimental aplicable según las disposiciones adicional 3ª y transitoria 2ª de la Ley 30/1992, y el RPAPRP. La aplicación de esta regulación estatal no tiene sin embargo los límites que resultan del 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 (EACan), siendo de aplicación plena toda vez que la Comunidad Autónoma no ha legislado en la materia.

La legitimación del reclamante, acreditada como está en el expediente su titularidad sobre el vehículo dañado -en el que obra permiso de circulación del vehículo siniestrado a nombre del titular, que es quien ha interpuesto la reclamación de indemnización-, resulta del art. 31.1.a) de la LRJAP-PAC, en relación con los arts. 106.2 de la Constitución y 139 de la LRJAP-PAC.

El órgano competente para dictar la Orden propuesta es el Consejero de Obras Públicas (arts. 27.2 y 29 de la 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 la 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.

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 del Estatuto, en relación con el RD 2.125/1984, 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 por la transferencia a los Cabildos Insulares en materia de carreteras -disposición adicional 1ª.k) de la LRJAPC- pues, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera del Decreto 131/1995, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras de Canarias, en relación con el Anexo II del mismo, la vía donde ocurrió el siniestro (C-810), es de interés regional.

No obstante la titularidad ostentada por la Administración autonómica, la vía en que se produjo el accidente se encuentra sometida a obras por la entidad A., quien ejecuta por cuenta de la Administración autonómica el acceso a las Palmas de Gran Canaria por el norte, tramo Alcaravaneras-el Rincón-Enlace de Arucas, lo que podría suponer un cambio en el deber de resarcir los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras. Ello implica que, en principio, la resolución que resuelva el procedimiento, además de determinar los hechos alegados, la valoración de los daños sufridos y el nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público, habrá de verificar la existencia o no de orden directa de la Administración a la empresa adjudicataria causante del daño, pues el art. 1.3 del RPAPRP excluye a *contrario sensu* de su ámbito de aplicación la responsabilidad de las Administraciones Públicas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos en régimen de concesión, siempre que no sean consecuencia de una orden directa e inmediata de la propia administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma.

La reclamación de indemnización se ha interpuesto dentro del plazo de un año que establece el RPAPRP, por lo que no es extemporánea, sin que en lo actuado se haya omitido la realización de trámite alguno; los cuales se han llevado a cabo sin causar indefensión al reclamante.

III

Según manifiesta el reclamante en su escrito inicial, los hechos ocurrieron cuando, conduciendo el vehículo de su propiedad, a la altura del p. k. 7'000 de la carretera C-810, advirtió que un menor que le acompañaba se encontraba indispuerto, procediendo a introducir el vehículo en el arcén de la vía, maniobra que no llegó a culminar toda vez que el vehículo derrapó -ciertamente, por causas objetivamente no justificadas- cayendo al talud situado anexo al arcén, quedando el vehículo con las ruedas hacia arriba, en prueba de lo cual el interesado aportó facturas de las reparaciones efectuadas así como diversas fotografías del vehículo accidentado, indicando también que la Guardia Civil se personó en el lugar de los hechos, proponiendo se tome declaración a un testigo presencial, medios probatorios que, en efecto, ratifican la certeza del siniestro.

Tenidos, pues, por ciertos los hechos alegados -que ninguna de las partes niega- el problema se centra en la existencia o no del nexo causal entre el hecho dañoso y el funcionamiento del servicio de carreteras. Así, el interesado arguye que el accidente se debió a la mala señalización de la carretera, mientras que tanto la propia Administración como la empresa adjudicataria de las obras achacan al vehículo o a las circunstancias del conductor la producción del siniestro.

En efecto, tal y como explicitó este Consejo en su Dictamen 88/1995, "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)".

Ciertamente, "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 Reglamento de Carreteras de Canarias, 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".

CONCLUSIÓN

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.