



Consejo Consultivo de Canarias

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

La Laguna, a 20 de noviembre de 1996.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno sobre la *Propuesta de Orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización, formulada por F.C.G., por daños producidos en el vehículo (EXP. 132/1996 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

En aplicación de lo dispuesto en los artículos 11.1 y 10.6 de la Ley del Consejo consultivo, éste en conexión con lo previsto en el artículo 22.13 de la Ley del Consejo de Estado, se solicita preceptivamente por la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma (CAC) Dictamen de este Organismo sobre una Propuesta de Resolución, con forma de Orden Departamental de la Consejería de Obras Públicas de la Administración autonómica, por la que se pretende la desestimación de una reclamación de indemnización por daños a particulares que se alega han sido causados por el servicio público autonómico de carreteras.

Tal reclamación se ha presentado mediante escrito de R.J.F., que actúa en representación de F.C.G., en ejercicio del derecho indemnizatorio que, en exigencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, se prevé en nuestro Ordenamiento Jurídico a partir del artículo 106.2 de la Constitución (CE), siendo el representado alegadamente titular del automóvil dañado al colisionar con una piedra cuando circulaba en el carril de aceleración de acceso a la GC-1, desde la carretera C-812, el día 12 de julio de 1994 cerca de las cinco de la mañana.

* **PONENTE:** Sr. Petrovelly Curbelo.

Por tanto, en el presente Dictamen se analiza la adecuación jurídica de la Propuesta de referencia, en sus distintos Fundamentos y Resuelvo. En este sentido, ha de advertirse que, sin perjuicio de que se tenga en cuenta al respecto la incidencia de normativa autonómica sobre la actuación administrativa a realizar, en lo concerniente a la exigibilidad y tratamiento de la responsabilidad administrativa de orden patrimonial ha de estarse plenamente a lo previsto en la regulación estatal contenida en la Ley 30/92, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, y en el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RPRP), aprobado por el Real Decreto 429/93 en aplicación de lo prevenido en el artículo 142.3 de la antedicha Ley.

Y ello, pese a lo dicho con desafortunada técnica en el artículo 33.1 de la Ley autonómica 14/90, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, pues, además de ser obvio que la responsabilidad en cuestión ha de exigirse de acuerdo con la ordenación, básica o no, que la regule, sucede que, aunque pudiera establecerse en la materia normativa autonómica de desarrollo respetuosa de las normas básicas estatales sobre aquélla, en ejercicio de la competencia deducible de los artículos 149.1.18, in fine, CE y 32.2 del Estatuto de Autonomía (EAC), tal normativa no ha sido aun establecida.

Por demás, como quiera que en este supuesto existe intervención de un particular prestatario del servicio, o de algunas funciones legalmente asignadas a éste, al haberse contratado por la Administración actuante dicha prestación con la empresa E., ha de tenerse presente a los fines que nos interesan lo previsto en el artículo 1.3, RPRP. Tanto en relación con el respeto en el procedimiento a los extremos señalados en dicho precepto reglamentario sobre el contratista, como con la existencia o no de responsabilidad de éste; todo ello en aplicación de lo preceptuado en los artículos 134, 208 y 218 del Reglamento de contratos del Estado (RCE), todavía vigente en la materia.

En este punto ha de advertirse que, aun cuando por la Administración actuante se califique tal contrato de asistencia técnica, teniendo entonces carácter administrativo especial y estando sujeto a regulación propia a partir del Decreto 1005/74 y sus modificaciones, lo cierto es que, contemplado el objeto de dicho contrato y las obligaciones del contratista dimanantes del mismo, es evidente que,

en la práctica, estamos en presencia de la contratación de funciones propias del servicio y, por ende, de su gestión. Razón por la que, aparte de las consecuencias, en materia de responsabilidad, antes reseñadas, no es plenamente conforme a Derecho el Pliego de Cláusulas particulares del contrato celebrado en su referencia al régimen jurídico de éste.

II

Procede en primer lugar estudiar, a la luz de la documentación obrante en el expediente administrativo remitido a este Organismo junto a la solicitud de Dictamen, la adecuación procedimental de la actuación proyectada; es decir, si se han cumplido debidamente en el procedimiento de responsabilidad para realizarla, al que tal expediente sirve de soporte documental, los trámites y requisitos previstos en la normativa legal y reglamentaria de aplicación al efecto.

1. En esta línea, ha de admitirse que es conforme a Derecho tanto la iniciación como la conclusión de la actuación de referencia. En lo que a la primera respecta, el procedimiento se ha iniciado correctamente mediante escrito del interesado, hecho a través de su representante y según dispone el artículo 6, RPRP, presentado ante la Consejería de Obras Públicas de la Administración de la CAC, que procedió a tramitarlo, respetándose efectivamente las reglas sobre la legitimación procedimental activa y pasiva en estos supuestos.

Así, la primera corresponde al interesado en cuanto titular del bien dañado, pudiendo actuar mediante representante válidamente habilitado al respecto; extremos todos adecuadamente acreditados en el expediente (cfr. artículo 142.1, Ley 30/92 en relación con los artículos 31.1 a), 32 y 139 de tal Ley). Además, como se apuntó antes, el escrito de reclamación se acomoda bien a las exigencias reglamentarias, de modo que fue correctamente admitido por el órgano competente (cfr. artículos 6, RPRP y 70, Ley 30/92); incluso en lo concerniente al lugar del hecho lesivo, siendo enteramente achacables a la Administración actuante los problemas relativos a este particular y causantes del incumplimiento reglamentario y el error en la Propuesta que mas tarde se indicarán, en cuanto que surgen por su propia deficiente actuación y no por culpa, directa o indirecta, del reclamante.

Por otro lado, la legitimación pasiva pertenece a la CAC, actuando mediante la Administración Pública incluida en su Poder Ejecutivo y, en concreto, de la Consejería de Obras Públicas de aquella. Así, la CAC es titular tanto de la competencia en materia de carreteras o del servicio público homónimo, como de la vía donde ocurrió el hecho lesivo y es parte del contrato de conservación de aquella con E.; razón por la que, en cualquier caso, la reclamación ha de dirigirse a ella y presentarse ante el indicado Departamento administrativo.

No obstante, al respecto ha de recordarse que el contratista de la gestión de servicio público responde de los daños que por su prestación, o por la realización de las funciones contratadas, se causen a los usuarios o terceros, salvo que los perjuicios se ocasionen a consecuencia de un orden directa e inmediata de la Administración competente, de modo que, de darse esta circunstancia, que lógicamente ha de alegar y acreditar suficientemente el contratista (cfr. artículos 1.3, RPRP y 218, RCE), respondería la mencionada Administración por tales daños. En este caso, parece claro tanto que la antedicha circunstancia exoneratoria no ha tenido lugar, no habiendo sido alegada en ningún momento por E., como que la contratación que nos ocupa puede ser legalmente formalizada, pues, formando parte del servicio la conservación y el mantenimiento de la carretera para los fines que le son propios, aunque el titular del servicio ha de asegurar la realización de esas funciones, su prestación efectiva puede hacerla aquél o la persona que contrate al efecto al ser la misma contratable.

En otras palabras, siendo la CAC el referido titular, su Administración competente debe procurar que la carretera este en razonables condiciones de uso seguro y eficaz, de manera que, por sí misma o por contrata, ha de reparar las roturas de sus diversos elementos o componentes, acondicionar y sanear las zonas demaniales o de servicio que le son inherentes o consustanciales, y librar la calzada y sus aledaños de cualquier obstáculo al señalado uso que pueda presentarse en forma árboles, ramas de éstos, piedras o vertidos de aceite u otras sustancias. Tal como, justamente, hacía el correspondiente Departamento ministerial de la Administración del Estado, en concreto el de Obras Públicas y no el de Interior o algún otro, antes de producirse el traspaso de funciones de aquél a la CAC en esta materia y servicio; sin que, por demás, esta situación pueda entenderse que ha variado sustancial o determinadamente, a los fines del cumplimiento del antedicho deber y la asunción de la responsabilidad que conlleva, tras el citado traspaso o el establecimiento de las

Leyes de tráfico, circulación y seguridad vial o de Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado.

En este sentido, es evidente que la necesaria intervención de la Guardia Civil o, en su caso, la Policía Local en un accidente o hecho lesivo acaecido en una carretera no supone per se la exigibilidad de responsabilidad alguna al respecto al Estado o a la Entidad Local de que se trate. Pero es que, además, aunque no puede discutirse a estos efectos que todo obstáculo en una carretera, cual es una piedra, genera un riesgo o problema de seguridad de tráfico y que, por consiguiente, compete a la Guardia Civil tratar de solucionarlo dentro de sus facultades y posibilidades en orden a evitar accidentes a los usuarios y, por ende, daños que su presencia pudiera causarles, tampoco se puede negar que no corresponde a esa Fuerza, ni a la Administración en la que se integra, el erradicar o evitar la causa original de ese problema y tampoco que éste surja en el ámbito de sus competencias, inexistentes sobre la carretera misma.

Es decir, parece claro tanto que el referido problema de seguridad es posterior a uno previo relativo al mantenimiento de la carretera, cuya aparición y no adecuada solución genera aquél, como que este problema previo, causa del otro, surge en el ámbito de competencias del titular de la carretera y bajo su responsabilidad, que se han de ejercitar en este contexto con anterioridad al obligado ejercicio con posterioridad de las estatales, debiendo ser aquél quien evite la caída de obstáculos a la vía procedentes de los elementos esenciales o anexos de la carretera o, en todo caso, eliminar los que existan sobre ella.

A lo que no obsta la posibilidad de responsabilidad de terceros, total o parcial, por vulnerar normas circulatorias, o bien, del Estado cuando, conocido o detectado por la Guardia Civil el obstáculo, piedra o no, aquélla no lo señala y no detiene o desvía el tráfico si es preciso y no avisa a la Administración competente para retirarlo. Pero, desde luego, esta circunstancia no altera la existencia de una relación directa entre el usuario de la carretera y el titular de ésta, con todo lo que ello comporta, competencial y funcionalmente, a efectos de exigencia de responsabilidad por daños e interposición de la correspondiente reclamación indemnizatoria. Así, ésta ha de interponerse ante la Administración autonómica pese a la eventualidad antedicha, que habría de ser explicitada razonadamente en la

oportuna Resolución como causa exoneratoria, y sin que a esto obste que compete a la Guardia Civil vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad vial o circulatoria y perseguir a los infractores, dando cuanta a la Consejería de Obras Públicas de las consecuencias negativas o perjudiciales para la carretera que las infracciones produzcan.

Obviamente, lo que se ha expuesto con anterioridad no empece en absoluto la obligación del afectado de demostrar, mediante los medios habilitados para ello en Derecho, tanto la producción del hecho lesivo y los daños resultantes, como la conexión de éstos con la prestación del servicio en sus distintos elementos o funciones, cuales son la conservación y mantenimiento de la vía y las actividades conducentes a asegurarlos, aportando al menos los datos o indicios que permitan al órgano instructor, junto con los Informes a evacuar reglamentariamente por la Administración actuante disponibles, entender o presumir que están acreditadas esas circunstancias indispensables.

Y tampoco que, siempre sin perjuicio de supuestos de responsabilidad compartida o solidaria, no es exigible a la Administración que responda en casos de fuerza mayor, aconteciendo el hecho dañoso por causa imprevisible en el ámbito del servicio o irremediable en sus efectos aún siéndolo, o de quiebra del nexo causal antes indicado por intervención exclusiva e inmediata de un tercero o por conducta antijurídica del propio afectado, que estaría obligado entonces a soportar los daños, en todo o en parte; aunque la incidencia de todas estas causas exoneratorias ha de ser probada, como mínimo a nivel de permitir el adoptar una adecuada presunción jurídica al órgano instructor, por la Administración competente o por el contratista prestatario del servicio.

Finalmente, en cuanto a la conclusión formal del procedimiento que nos ocupa ha de señalarse que, en efecto, es el titular de la Consejería de Obras Públicas, como órgano administrativo competente al efecto, quien ha de decidir definitivamente sobre la reclamación presentada, debiendo hacerlo mediante Resolución razonada que ha de tener forma de Orden Departamental.

Al respecto, además de la normativa citada precedentemente, confróntese: artículos 21 y 29.13, EAC, en conexión con los artículos 2 y siguientes de la Ley autonómica 9/91, así como con su Reglamento, aprobado por Decreto 131/95, y con el Real Decreto 2.125/84, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la CAC en

materia de carreteras; artículos 5 y 22, Ley autonómica 9/91 y 14 o 42 de su Reglamento; artículos 78 al 80,82 y 139 al 141, Ley 30/92 y concordantes del RPRP; artículos 27.2 y 29 de la Ley autonómica 14/90, en relación con los artículos 142.2, Ley 30/92, 3, RPRP y 37 y 42 de la Ley autonómica 1/83.

2. En este orden de cosas, es igualmente cierto que procede tramitar la reclamación interpuesta al cumplirse los requisitos legales y reglamentarios previstos en los artículos 139.2 y 142.5, Ley 30/92 o 4.2, RPRP, debiéndose admitir a trámite el escrito correspondiente. Así, el daño alegado es realmente efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado, según se acredita en el expediente, habiéndose ejercido el derecho a reclamar dentro del plazo de un año tras producirse el hecho lesivo.

Cabe señalar asimismo que han sido correctamente realizados los actos de instrucción del procedimiento, en sí mismos considerados y sin perjuicio del incumplimiento de plazos en la realización de algún trámite o en la culminación del propio procedimiento, extremos sobre el que se volverá enseguida, siendo particularmente acertada la actuación producida en relación con los trámites de prueba y vista y audiencia al reclamante y al contratista, E., de acuerdo, como se ha dicho, con el artículo 1.3, RPRP; cuestión ésta distinta a la corrección o no de ciertos Informes administrativos obrantes en el expediente, tema que, teniendo obvia conexión con el fondo del asunto que nos ocupa, se tratará en el Fundamento siguiente de este Dictamen.

En todo caso, ha de ponerse de manifiesto una vez más que la tramitación del procedimiento en el instante de intervenir este Organismo tampoco es plenamente ajustada a Derecho en este supuesto, tanto en cuanto que aquél no se culmina con una Propuesta de Resolución del órgano instructor a ser dictaminada por el Consejo Consultivo, como en cuanto que la Propuesta existente no es producida por ese órgano instructor, sino por otro que no lo es y, además, ni siquiera por su titular.

Así, de conformidad con lo dispuesto en la normativa de este Organismo, pero también en los artículos 12 y 13, RPRP, por las razones formales, finalistas e institucionales reiteradamente expresadas por el Consejo Consultivo en diversos Dictámenes en la materia, no es jurídicamente adecuado que el procedimiento acabe, inmediatamente antes de la solicitud de la opinión de este Organismo y

situándose en igual momento procedimental que aquélla, con un Informe del Servicio Jurídico gubernativo que tiene por objeto idéntico documento que el sometido a la consideración del Consejo Consultivo. Es decir, lo correcto es que el Dictamen se solicite sobre una Propuesta de Resolución adoptada por el órgano instructor a la luz del Informe de referencia, si es preceptivo, que lo es, y se emite, acogiendo o no sus argumentos y conclusiones; mientras que no lo es que el órgano decisor actúe a la vista de Informe y Dictamen, que debe tener por objeto dicha Propuesta y no tal Informe, por cierto que producido aquí con total incongruencia entre su fundamento y su conclusión, y que va dirigido al órgano decisor y no al instructor.

Además, aparte de que con esta forma de proceder siempre se incumple inexorablemente el artículo 12.1, RPRP, siendo imposible respetar el plazo ahí prevenido, máxime al evacuarse el Informe antedicho fuera del suyo, ha de insistirse en que el órgano instructor es, en este procedimiento, la Dirección General de Obras Públicas de la Consejería actuante y no su Secretaría General Técnica o, aún menos, la Jefatura de recursos e informes de ésta. (Cfr. artículos 19.1 del Decreto 212/91 y 17 ó 19 del Reglamento orgánico de la Consejería de Obras Públicas, aprobado por Decreto 161/96).

Y, en fin, como se adelantó en el segundo párrafo de este punto, no se ha respetado la regla temporal para la terminación del procedimiento por Resolución expresa contenida en el artículo 13.3, RPRP, no existiendo razón alguna que justifique el retraso en decidir en un tiempo que excede en más de tres veces el plazo señalado en el citado precepto reglamentario. Desde luego, no se han utilizado expresamente las facultades previstas en los artículos 42.2 y 49, Ley 30/92, pero, aunque lo hubieren sido y pese a que era preciso efectuar las audiencias a los interesados pertinentes por exigencia normativa al respecto, como en efecto se hicieron, es lo cierto que ello no eliminaría el incumplimiento producido. No sólo por el excesivo tiempo transcurrido, sino porque el origen de los retrasos y deficiencias en la tramitación es el erróneo tratamiento que la Administración dio a la reclamación en relación con el lugar del hecho lesivo, señalado por el reclamante desde la interposición de aquélla y en sucesivas alegaciones y confundido o desconocido continuadamente por el servicio afectado. Motivo por el que, con las procedentes consecuencias que de ello se deriven, pueden ser aplicables al caso los artículos 42.3 y 79.2, Ley 30/92.

No obstante, como desde la última intervención del afectado a través de su representante se desconoce si por sí mismo o por éste hubiere procedido del modo que le permite el referido artículo 13.3, RPRP, no constando en particular que hubiese utilizado el derecho que le otorga el artículo 44, Ley 30/92, es claro que, según dispone el artículo 43 de dicha Ley, la Administración debe dictar la Resolución expresa de que se trata.

3. Por último, procedimentalmente y sin perjuicio de lo que luego se observe al respecto desde una perspectiva sustantiva, es cuestionable que la Propuesta de Resolución pretenda desestimar la reclamación en base al argumento de que la Administración autonómica no es competente para entender del asunto y subsiguientemente decidirlo, adoptando además esta solución sin advertencia o indicación alguna al reclamante, que la desconoce por completo y sólo la sabrá cuando se le notifique la Resolución del Consejero, de mantenerse ésta en los términos de la Propuesta.

Así, como sintomáticamente asume desde un principio y a lo largo del procedimiento la Administración actuante, la reclamación ha de dirigirse a la Consejería de Obras Públicas, legitimada pasivamente en nombre de la CAC al respecto como se razonó precedentemente, incluso cuando, cual aquí ocurre, no preste ella directamente las funciones del servicio que interesan, sino que lo haga mediante contrato con un particular. Es más, tanto ha admitido su competencia en este tema la Administración autonómica, en una lectura sin duda acertada de la normativa de aplicación al caso contenida en el Estatuto, en la Ley autonómica 9/91 y su Reglamento, o en el Real Decreto de traspaso de funciones y servicios en materia de carreteras, que, precisamente, ha contratado con E. la conservación y mantenimiento de la GC-1 y de las vías de acceso a ella, incluyendo en la contratación la limpieza o remoción de obstáculos en aquéllas, entre los que se encuentran las piedras sin importar su procedencia.

Lo que, sin duda, lleva a rechazar que la Administración autonómica resuelva que no puede decidir sobre la reclamación interpuesta; es decir, no es de recibo que, admitida y tramitada la reclamación, se desestime la misma por incompetencia para resolver sobre ella. Pero es que, suponiéndose a efectos dialécticos que la competencia de la CAC sobre sus carreteras no conlleva la responsabilidad por la

realización de unas funciones que, obviamente, le corresponde sólo a ella y nunca al Estado en ningún caso, asumiendo éste extrañamente aquélla en virtud de su competencia en seguridad vial respecto a las carreteras autonómicas, lo cierto es que, aun cuando tal supuesto sea inaceptable por pura lógica jurídica y porque el ejercicio de esa competencia estatal nunca se produce sobre la carretera misma, sin poder comportar por ejemplo su limpieza, y no sería necesario de no estar obstruida aquélla, ello implicaría la ilegitimación pasiva de la Administración autonómica en este procedimiento y, por tanto, lo procedente sería inadmitir la reclamación de plano por estar dirigida a órgano incompetente para tramitarla en razón de la materia.

Desde luego, podría decirse que la CAC tiene funciones que se conectan con la seguridad circulatoria, pero sólo en cuanto contribuye a ella el adecuado cumplimiento del titular de la carretera de su deber de limpiarla para mantenerla en uso seguro y eficaz. En cualquier caso, la línea argumental acogida en la Propuesta de Resolución lleva a concluir, por un lado, que no cabe dictar ésta en sentido desestimatorio, sino decidiendo la inadmisión de la reclamación, aunque tal argumentación sea incorrecta como se ha razonado, y, por otro, que sería innecesario consecuentemente resolver desestimatoriamente la reclamación por no estar probado el nexo causal exigido para que prospere.

Por demás, no puede olvidarse que esta causa supuestamente desestimatoria que se acoge en la Propuesta no aparece en todo el procedimiento hasta ese instante, por lo que es imposible que la reclamante pueda argumentar algo al respecto por serle absolutamente desconocida; deficiencia determinante que debiera subsanarse a la vista de lo dispuesto en los artículos 84 y 89, Ley 30/92 y que, por supuesto, no existiría procedimentalmente si la Resolución fuese de inadmisión.

III

Seguidamente se entra a estudiar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución en la cuestión de fondo, siempre a la vista de la documentación disponible y a la luz de la normativa mencionada en el Fundamento I de este Dictamen, teniendo presente la interpretación de la misma recogida en la jurisprudencia de los Tribunales, debiendo determinarse si resultan ajustados a Derecho los fundamentos 2 y 3 de dicha Propuesta y, en consecuencia, su Resuelvo.

1. Viniendo al caso, en primer lugar conviene advertir que son cuestionables en su contenido los Informes del servicio en relación con el lugar del hecho lesivo y su posible producción, al no atender las alegaciones del reclamante apropiadamente y, consecuentemente, operar sobre datos inciertos o imprecisos y expresar argumentos u opiniones no suficientemente fundamentadas sobre la causa del accidente, que se imputa al propio afectado por negligente conducción e incumplimiento consiguiente de las normas circulatorias (artículos 45 y 46 del Reglamento General de Circulación, RGC).

La Propuesta sólo incluye en sus fundamentos la problemática relativa al lugar del suceso, que ya se ha tratado de modo bastante en este Dictamen y no merece la pena volver a insistir sobre ello, pero significativamente no se pronuncia en absoluto, quizá debido a lo expresado al respecto en Informe de 15 de noviembre de 1995 del Jefe de recursos e informes, el mismo funcionario que redacta aquélla, sobre la supuesta negligencia del afectado y el carácter de la vía donde pasó el accidente. En efecto, de los datos disponibles no se deduce indefectiblemente que existiera esta conducta del interesado, particularmente a los efectos de la aplicación de los preceptos reglamentarios arriba citados, con la consecuencia de deber soportar el daño recibido.

Así, la colisión tuvo lugar en una vía de aceleración para la incorporación a la GC-1, y no en un ramal o carretera de aproximación a tal autovía, de manera que, máxime no aportándose elemento probatorio bastante que lo niegue o contradiga, que es una circunstancia obligatoria para la Administración porque se trata de oponer a la reclamación una causa exoneratoria de la responsabilidad exigida, puede entenderse que el afectado, reglamentariamente por cierto, tras entrar en la vía y observar la ausencia de vehículos en la GC-1, al tiempo acelerase sin los límites de velocidad que se aducen por inexistentes en tal vía para incorporarse a aquélla.

Además, no puede negarse que los preceptos reglamentarios referidos han de interpretarse para su aplicabilidad, como los mismos señalan, en relación con las circunstancias del lugar y, por supuesto, de la carretera. En este caso, sin concurrir encima circunstancias ambientales o meteorológicas adversas o extrañas, no había, al parecer, suficiente iluminación en la vía y el obstáculo se encontraba justo en el punto en que, entrándose en ella y no avistándose coches, se acelera

precedentemente. Por eso, sobre todo si ocurriera en dicho punto la vía no es totalmente rectilínea, es muy posible que no se viera el obstáculo con el que se colisionó, al menos con espacio y tiempo suficientes para evitarlo.

A mayor abundamiento, no cabe duda que no puede asimilarse, en cuanto visible y evitable, una piedra con un coche o una persona. No sólo porque existe alguna previsibilidad de que en ese sitio aparezcan los segundos, pero no la primera, especialmente si, como por la propia Administración parece acreditado, no hay muros o desmontes de los que pudiera desprenderse, sino porque, máxime en horas nocturnas, siempre resulta más difícil de ver una piedra; en particular cuando, por mucho que pese, no levanta demasiado del suelo, como aquí sucede, porque sólo dañó los bajos del vehículo accidentado.

En definitiva, todos estos elementos, no contradichos más que mediante conjeturas por el servicio actuante, basadas por demás en datos parcialmente incorrectos, no permiten concluir en que existe rotura del nexo causal por causa del afectado de forma acreditada a los efectos de exonerar terminantemente de su responsabilidad a la Administración, al menos no de forma absoluta o completa. Así, cabiendo la posibilidad de responsabilidad compartida, con subsiguiente repercusión en el quantum indemnizatorio a otorgar, debiera quizá considerarse la pertinencia de la misma en este supuesto en relación con el afectado, pues nunca es admisible que haya una piedra en la carretera que obstaculice su uso y arriesgue la seguridad de los usuarios.

En cuanto al Informe técnico sobre los daños ocasionados, ha de decirse que nada hay que objetar al mismo en cuanto a su apreciación de aquéllos y la cuantía de su reparación, aunque, como reconoce el propio reclamante, de esa cifra ha de descontarse el gasto de transporte grúa por haberle sido ya abonado al afectado. Por tanto, se cumple aquí adecuadamente con las exigencias de los principios de reparación integral del perjuicio sufrido y del daño efectivamente causado por el hecho lesivo; no obstante lo cual se advierte que, si bien ello no es siempre posible porque, a veces, el coche dañado se ha reparado ya, al existir un año de plazo para reclamar, es la Administración quien, a los efectos oportunos, ha de exigir al reclamante la puesta a disposición del vehículo accidentado.

2. En este asunto ha de partirse del hecho, reseñado con anterioridad, de que el mantenimiento y específica la limpieza de la carretera del suceso están contratadas,

actuación que sólo puede hacer evidentemente la titular de aquélla y del servicio correspondiente. Por eso, es a la contratista a quien compete responder en principio de los daños a los usuarios que la prestación de esa función cause, con un carácter tan objetivo como si la realizara directamente la Administración contratante. Salvo que se demostrase por la contrata, o se dedujese razonablemente de los informes disponibles, que el accidente ha sido causado por el propio afectado, cuestión ya tratada y que no alega o acredita E., o por la intervención exclusiva e inmediata de un tercero; extremo que se apunta en la Propuesta, pero que tampoco se alega o acredita por dicha empresa y sobre el que se volverá.

En este contexto, es insustancial que E. actuara normalmente, o sin culpa, en sus funciones, como se dice al final de la Propuesta de Resolución, a los efectos que nos interesan; excepción hecha de que contractualmente se limite su actuación y, subsiguientemente, su responsabilidad al respecto, que pasarían a la Administración autonómica, pero esto no parece que aquí ocurra. Además, ha de recordarse que la contrata es parte interesada, y mucho, en el procedimiento a todos los efectos y que no es Administración a ninguno, o que, como la Administración actuante admite, correctamente a la vista del material probatorio acumulado, está acreditado no sólo la producción del hecho lesivo, sino que la causa de la misma fue la existencia de una piedra en la carretera.

A lo que no empece u obsta la eventualidad, difícil de contrastar dado el tiempo ahora transcurrido, de que E. no fuera avisada del suceso, máxime cuando sucede fuera de su "jornada ordinaria de trabajo", por la Policía local ante la que se denunció aquél; o que, actuándose por el afectado o sujetos presenciales del accidente adecuadamente en este punto, no encontrase piedra en la calzada al haber sido ya retirada, cabiendo añadir que, observadas las alegaciones al respecto de E., tampoco la contrata parece tener claro que el accidente ocurre en una vía de aceleración y no en el ramal de aproximación a ésta.

En cualquier caso, la realidad expuesta no puede obviarse o eliminarse por la posible intervención de la Administración estatal con competencia en este ámbito también, supuesto de competencias concurrentes entre la autonómica sobre carreteras y la del Estado sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (cfr. artículo 149.2.21, CE y Texto Articulado de la Ley en la referida materia,

LTCS, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/90, y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 13/92), con la facultad añadida de la Guardia Civil (cfr. artículo 12 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) para actuar congruentemente las funciones de vigilancia correspondientes.

Así, bueno es insistir en que, aunque teóricamente pudiera haber alguna responsabilidad estatal a consecuencia de la actuación de la Guardia Civil en estos casos, circunstancia no detectable en este supuesto, la competencia del Estado no desplaza o sustituye a la autonómica en relación con la carretera y su mantenimiento, en especial a efectos de responsabilidad. Esto es, ambas competencias son distintas y separadamente ejercitables, aunque alguna conexión exista entre ellas por haberla entre los servicios prestados, de modo que la autonómica se ejerce sobre la carretera misma y con carácter básico o previo, mientras que la estatal se hace sobre el tráfico o circulación sobre aquélla con carácter posterior y, en relación con la seguridad vial, en cierto modo dependiente.

3. La Propuesta de Resolución también rechaza de plano la exigibilidad de la responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica aduciendo que, estando suficientemente demostrado que la piedra no pudo proceder de un elemento estructural de la carretera, pues en la vía de aceleración no existen muros o desmontes que lo permitieran, tal piedra tuvo que proceder de un tercero y, por tanto, la legislación aplicable sobre tráfico, antes citada, atribuye la responsabilidad a dicho tercero y exonera de la suya a la Administración (cfr. artículos 10 y 72, LTCS y reglamentarios concordantes).

Pero, aún dando por acreditada la antedicha circunstancia fáctica, esta argumentación no puede acogerse sin más. En primer lugar porque, aún admitiendo que dadas las condiciones o características del supuesto y del lugar del hecho la piedra causante de éste sólo pudo venir de un tercero, compete a la Administración o a E. demostrar suficientemente no sólo que esto es así, sino también que ese tercero nada tiene que ver con una u otra. En esta línea, sin olvidar la posible existencia de responsabilidad compartida en este caso, con repercusión obligada en la determinación de los sujetos obligados a indemnizar al afectado, conviene tener presente que la intervención de ese tercero, que ha de ser necesariamente particular y ajeno a E., no rompe completa o absolutamente el nexo causal entre daño y funcionamiento del servicio más que cuando resulte ser inmediata y exclusiva.

Desde luego, el infractor de normas de seguridad vial, concretamente las contempladas en los artículos 4 y 5 del Reglamento de circulación vial, será objeto de sanción por ello y es responsable directo del hecho en que consiste la infracción, incluso hasta el punto, en su caso, de eliminar la responsabilidad administrativa por el daño subsiguiente que ello produzca, pero esto no sucede en todos los supuestos y de modo automático o pleno.

En esta ocasión, nada hay en el expediente que permita sostener que E., o la Administración en su defecto, carezca de responsabilidad alguna por el daño causado, pues, además de desconocerse quién fue el posible tercero que dejó caer o tiró la piedra, no parece que ésta estuviera en la vía inmediatamente antes de ocurrir el hecho lesivo y, por tanto, que no existiera posibilidad objetiva y razonable de que el responsable de la limpieza pudiera detectarla y retirarla para evitar aquél. Es decir, no hay razón suficiente para considerar roto totalmente el nexo causal o, en otras palabras, la relación de servicio entre la Administración y el usuario, no siendo exigible, por supuesto, al afectado que sea él quien descubra o persiga al supuesto infractor, ni correcto entender que la mera intervención de éste elimina sin más el deber de limpieza de la contrata. Es más, de antemano no puede descartarse sin más la hipótesis de que la piedra procediera de un vehículo perteneciente a un prestatario de servicio público, siendo aquél la Administración o no y éste el de carreteras o no; extremo obviamente a determinar por el órgano competente y no por el afectado.

En fin, debiera recordarse que, en general, no siempre la presencia de obstáculos o piedras en la carretera ha de venir precedida de una infracción de normas de tráfico o seguridad vial, posibilidad que tampoco en el caso que nos ocupa es totalmente impensable o inviable. Y que, sabiendo que la causa de su aparición sea o no la conducta antijurídica de un particular, en todo caso y por encima de cualquier consideración, la CAC, aunque no sea competente en la materia en cuestión y no pueda perseguir a los infractores de las normas que la regulan, no sólo puede y debe detectarlos y denunciarlos a todos los efectos, sino que está obligada a contribuir a procurar la seguridad vial porque debe limpiar tales obstáculos, no importa su procedencia y sea o no avisada de su existencia en la vía directamente o mediante contrata.

CONCLUSIONES

1. Según se razona en le Fundamento I, el contrato de limpieza viaria entre la Administración de la CAC y E. es, en la práctica y a los efectos que aquí interesan, de gestión de servicio.

2. La legitimación pasiva en este procedimiento corresponde a la CAC y no al Estado a ningún efecto (Fundamento II, Punto 1).

3. En el procedimiento se producen los defectos de tramitación que se señalan, con su correspondiente consecuencia, en el Fundamento II, Punto 2.

4. La Resolución del procedimiento que nos ocupa nunca podría ser desestimatoria de la reclamación por incompetencia para tramitarla y decidirla, sino de inadmisión, además de que tal decisión, pese a ser errónea, debe conocerla el reclamante antes de que se le notifique la decisión definitiva (Fundamento II, Punto 3).

5. No son plenamente correctos los contenidos de los Informes de la Administración sobre el hecho lesivo y la culpa del afectado obrantes en el expediente (Fundamento III, Punto 1).

6. No es jurídicamente adecuado el Fundamento 3 de la Propuesta en sus consideraciones relativas a la intervención en el hecho lesivo de un tercero en general o en este supuesto (Fundamento III, Punto 3).

7. Correspondiendo al contratista responder por los daños causados a causa de la prestación de las funciones contratadas, en este caso no existe salvedad al respecto, siendo por demás esa responsabilidad objetiva y estando suficientemente probada la producción del hecho lesivo y su causa (Fundamento III, Punto 2).

8. El reclamante debiera ver reconocido el derecho del afectado a ser indemnizado íntegramente por E. a causa de los daños sufridos, salvo que la contrata acreditara suficientemente que dicho afectado actuara antijurídicamente o determinara qué tercer fue causante del hecho lesivo, siempre sin perjuicio en ambos supuestos de la posibilidad de responsabilidad compartida (Fundamento III, Puntos 1 y 2).

9. En congruencia con lo precedente, no es conforme a Derecho el Resuelvo de la Propuesta de Resolución analizada en cuanto desestima de plano la reclamación interpuesta.