



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 3 / 2 0 0 1

La Laguna, a 19 de abril de 2001.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de La Palma en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por F.M.P.A., por daños ocasionados en su vehículo, al caer una piedra en la carretera C-830, p.k. 23 (EXP. 39/2001 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

El presente Dictamen formaliza la opinión de este Organismo sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial relativo al servicio público de carreteras, a adoptar por el Cabildo de La Palma en virtud de delegación de funciones por la Comunidad Autónoma (CAC) que lo habilita para el ejercicio de las correspondientes competencias administrativas, según previsión legal y mediante Decreto del Gobierno autónomo con fundamento en el Estatuto de Autonomía (cfr. arts. 22.3, 23.4 y 30.18 EAC; 10.1, 32 y 50 y siguientes de la Ley autonómica 14/1990, así como la disposición adicional segunda de ésta; art. 5.2 de la Ley autonómica 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras, LCC; y el Decreto 162/1997, de delegación de funciones de la Administración de la CAC a los Cabildos en materia de carreteras).

El procedimiento se inicia por escrito de reclamación de indemnización por daños, producidos según se alega a consecuencia del funcionamiento del referido servicio, que presenta F.M.P.A. el 5 de febrero de 1996 en ejercicio del derecho indemnizatorio y exigencia de la correspondiente responsabilidad administrativa previstos, con fundamento en lo dispuesto en el art. 106.2 de la Constitución (CE), en

* **PONENTE:** Sr. Cabrera Ramírez.

los arts. 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) y en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, en cumplimiento de lo prevenido en el art. 142.3 de la citada Ley.

El hecho lesivo se produjo según el indicado escrito el 30 de enero de 1996, cayendo una piedra de considerable tamaño desde lo alto del talud cercano a la vía que impactó sobre el lado derecho del vehículo del interesado, y le produjo diversos desperfectos y heridas leves a un ocupante cuando circulaba por la carretera C-830, a la altura del p.k. 23 aproximadamente y a las 18.30 horas, siendo conducido por el hermano del interesado con su autorización. Cabe añadir que se presentó al día siguiente denuncia del hecho por el referido conductor, C.M.P.A., en el Puesto de la Guardia Civil de San Andrés y Sauces, aunque agentes del mismo vieron el coche dañado el mismo día del suceso.

Procede recordar que la tramitación de la reclamación fue comenzada por la Consejería de Obras Públicas de la Administración autonómica, entonces competente al respecto, existiendo incluso una Propuesta de Resolución estimatoria que no prosperó a la vista de un Informe negativo del Servicio Jurídico de la CAC, iniciándose nuevos trámites de acuerdo con lo indicado en tal Informe, sin que se produjera nueva Propuesta resolutoria por esa Administración porque entró en vigor la delegación mencionada al comienzo de este Fundamento y se transfirió el expediente administrativo al Cabildo de La Palma.

Precisamente, tras un importante retraso por el conflicto planteado sobre la competencia resolutoria en procedimientos de responsabilidad patrimonial no culminados y afectados por la aludida delegación, resuelta a favor del Cabildo de La Palma a la luz del Dictamen nº 5/1999 de este Organismo, aunque también contribuya a esta demora la posterior instrucción del propio Cabildo, se produce la Propuesta de Resolución que ahora nos ocupa. Y ésta no acepta la responsabilidad de la Administración, considerando que de las actuaciones efectuadas no se constata la existencia de las condiciones jurídicamente determinadas al respecto, y desestima la reclamación formulada.

Como el procedimiento se tramita, según se desprende del expediente que lo formaliza remitido a este Organismo junto a la preceptiva solicitud de Dictamen,

efectuado por el Presidente del Cabildo actuante en virtud de lo previsto en el art. 11.1 de la Ley del Consejo Consultivo, antes de la entrada en vigor de la Ley 4/1999 que modifica la Ley 30/1992, la inicial LRJAP-PAC, la regulación aplicable al mismo es la aprobada por ésta, siéndolo también el RPAPRP, sin perjuicio de que lo sea el sistema de recursos establecido por aquélla (cfr. disposición transitoria segunda Ley 4/1999).

II

El interesado en las actuaciones es el reclamante F.M.P.A., correspondiéndole la legitimación activa al estar suficientemente acreditado que es el titular del bien eventualmente dañado por el funcionamiento del servicio público de carreteras (cfr. arts. 142.1 LRJPAC y 4.1 RPAPRP, en conexión con los arts. 31.1 y 139 de la primera), mientras que la legitimación pasiva corresponde al Cabildo de La Palma como ya se ha señalado.

Asimismo, se cumplen los requisitos relativos a la presentación y admisión de la reclamación previstos en los arts. 142.5 y 139.2 LRJPAC, pues aquélla se formula dentro del año posterior a la producción del hecho lesivo y el daño es efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado.

No obstante, se efectúan las siguientes observaciones de índole procedimental.

1. De acuerdo con lo establecido en los arts. 78.1 LRJPAC y 7 RPAPRP, los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los que se deba pronunciar la Resolución se realizarán por el órgano instructor del procedimiento de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo III del Título VI de la citada Ley, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites normativamente establecidos.

Pues bien, no habiendo nada que objetar en la tramitación realizada al principio por la Consejería de Obras Públicas tras producirse el Informe del Servicio Jurídico antes indicado, aunque seguramente tampoco en la efectuada con anterioridad al menos sustancialmente, no puede decirse lo mismo de la efectuada posteriormente por el Cabildo.

Así, no sólo resulta innecesario volver a recabar Informes del Servicio competente del Cabildo, siendo más que suficientes los recabados y emitidos, originales y complementarios o aclaratorios, por el correspondiente Servicio de la Administración autonómica, sino que resulta improcedente tanto reiterar el trámite de prueba, volviendo a citar a los testigos propuestos para que otra vez expongan su testimonio ya efectuado, además tras presentar declaración jurada y ratificarse en ella ante funcionario público, como incluso abrir nuevo período probatorio.

2. Por otra parte, a los fines de acreditación de la valoración de los daños producidos, ha de advertirse que aquélla se conecta con el costo de la reparación de los precisamente ocasionados en el bien dañado y que, en este sentido y no estando reparado aquél, quizás por no disponer el afectado de fondos para ello, es adecuado presentar factura proforma de tal costo.

Razón por la que, justamente, es preciso recabar Informe al respecto. Tal Informe se evacua, aunque tardíamente sin causa alegada para ello, siendo conforme con la factura presentada dados los daños producidos y el valor de las piezas y la mano de obra necesarios para repararlos.

3. Se ha superado con creces el plazo de resolución del procedimiento que ha de seguirse, que es de seis meses, (cfr. arts. 42.2 y 3 LRJAP-PAC y 13.3 RPAPRP); exceso no justificado al producirse por las razones explicitadas tanto en el Fundamento precedente como en el Punto anterior de éste, sin que desde luego sea imputable al reclamante la gran demora en resolverse este asunto. No obstante, la Administración debe producir tal resolución, sin perjuicio de las responsabilidades que proceda exigir al respecto (cfr. art. 42.1 y 3 LRJAP-PAC), no constando que se hubiesen producido las actuaciones prevenidas en el art. 44 de dicha Ley.

Finalmente, ha de insistirse en que el Informe del Servicio Jurídico no puede tener idéntico objeto, órgano receptor y momento de emisión que el Dictamen de este Organismo, debiéndose recabar éste sobre la PR que definitivamente adopte el órgano instructor a la vista de lo dicho en el Informe del Servicio Jurídico, alterando o ratificando la proyectada que hubiera sido informada.

III

1. En relación con la cuestión de fondo a decidir, procede indicar que corresponde al reclamante demostrar, sin perjuicio de los Informes que han de

evacuarse al respecto, tanto la existencia del hecho lesivo y del daño producido, como que éste se produce en el ámbito del funcionamiento del servicio y que existe nexo causal entre daño y funcionamiento. Pero, al tiempo, no puede olvidarse que es objetiva la responsabilidad exigible en cuanto que, por mandato legal y reglamentario, se ha de responder por daños causados por el funcionamiento normal o anormal del servicio; es decir, por acción u omisión y exista o no culpa del prestador, sin confundir tampoco entre los funcionarios del servicio y este mismo.

Pues bien, según se prevé en la Ley autonómica 9/1991 y en su Reglamento (cfr. arts. 5, 22 ó 25 de la primera) o en el Decreto 167/1997 (cfr. art. 2), es cometido importante del servicio público de carreteras el mantenimiento y conservación de las mismas y de sus diversos elementos funcionales o de la zona aledaña, de manera que las carreteras han de estar libres de obstáculos o riesgos que impidan su uso suficientemente seguro para el fin que les es propio. Tales como son las caídas de piedras a la vía cualquiera que fuese su procedencia, con imposición en su caso de las medidas adecuadas a los titulares de los terrenos próximos a la vía (cfr. arts. 24 a 30 y 49 a 51 Ley autonómica 9/1991).

En estas condiciones, no se responde por incidencia demostrada de fuerza mayor o cuando se prueba la intervención determinante de un tercero para producir el hecho lesivo, quebrándose el referido nexo causal, salvo que exista deber de custodia administrativa sobre ese tercero. Y tampoco se responde cuando se demuestra que el interesado debe asumir la lesión producida en el funcionamiento del servicio o incumple sus normas reguladoras. Lo que incluye el principio de conducción dirigida, con sus reglas conformadoras, aun cuando éstas deban aplicarse adecuadamente, de modo que es exigible precaución o disminución de velocidad en función de la existencia de señales, de la presencia de las circunstancias contempladas en tales reglas o de la visibilidad del obstáculo en la carretera, dependiendo de las características del mismo y de la vía o del lugar del suceso.

Todo ello, sin obstar a que, en función de los respectivos deberes de Administración y usuarios, el hecho lesivo tenga concausas imputables a aquélla y a éstos, de modo que la responsabilidad por los daños se ha de distribuir entre la Administración y el propio afectado, limitándose en tal supuesto la administrativa y, por ende, el importe de la indemnización debida.

En fin, en caso de que proceda abonar indemnización se recuerda que la lesión indemnizable es ciertamente la generada por el hecho lesivo y sólo por éste, pero según el principio de reparación integral de los daños y perjuicios. Esto es, deben resarcirse al afectado todos los gastos, incluidos transporte o pericias e impuestos, aún cuando deba adelantarlos él, que se le genere necesariamente para demostrar su existencia o para reparar el bien, así como los perjuicios que se le irroguen por ello que efectiva y probadamente se han producido o van a producirse.

2. En el caso objeto de Dictamen, a la luz de la documentación disponible, particularmente de los Informes emitidos y las diligencias o declaraciones testificales practicadas, ha de constatarse que está suficientemente demostrada la existencia de los daños en el vehículo del interesado que éste alega en su reclamación, coincidiendo con los denunciados por su conductor ante la Guardia Civil y comprobados por ésta.

Por tanto, habiéndose producido el hecho lesivo en la forma alegada, existe conexión entre el referido daño y el funcionamiento del servicio, que incluye el mantenimiento de las carreteras para evitar desprendimientos o, al menos, limitar sus efectos dañinos para los usuarios. Deber que se acrecienta cuando son conocidas y hasta frecuentes las caídas de piedras en la zona de la carretera donde ocurrió el hecho lesivo. Además, no hay constancia de que el interesado tenga el deber de soportar el daño, no demostrándose en particular la incidencia de fuerza mayor o que aquél circulara sin una precaución razonable dada las circunstancias de la vía o del momento del accidente, ni que pudo evitar el impacto de una piedra que cayera del talud contra su vehículo.

Por tanto, es evidente que lo determinante en este supuesto es la producción del hecho lesivo. Al respecto, el órgano instructor argumenta en la PR que no ha sido probada por el interesado, ni constatada por la información obtenida. Pero esta conclusión no puede asumirse por este Organismo porque sus fundamentos son cuestionables.

En efecto, no existe razón suficiente para rechazar de plano los testimonios practicados o dudar de su contenido, de acuerdo con el principio de la sana crítica y la lógica jurídica. Así, no sólo son idénticos entre sí, sino reiteradamente expuestos por cada uno de los testigos propuestos en términos fundamental y pertinentemente parecidos, cohonestándose también tanto con lo declarado por el interesado o lo denunciado por el conductor del vehículo accidentado.

Es más, teniendo presente la consistencia del hecho lesivo, es perfectamente aceptable su producción como alega el interesado y declaran los testigos, pues se informa que la zona donde sucedió el hecho lesivo es propensa a caída de piedras, confirmándose que tal caída es posible en días de viento y lluvia porque ha sucedido allí otras veces, circunstancias existentes el día del accidente denunciado, y que, de hecho, en este día se produjeron muchos desprendimientos en la carretera del accidente, como aceptan los informes de los Servicios de Carreteras, tanto de la Consejería de Obras Públicas, como del Cabildo Insular.

Por otra parte, el interesado no sólo denunció el hecho lesivo inmediatamente y reclamó ser indemnizado enseguida, sino que a los efectos oportunos dejó el vehículo dañado sin tocar, coincidiendo los desperfectos en aquél con la colisión contra él de una piedra grande procedente del talud, existiendo abolladuras en la carrocería de fuera hacia adentro. En igual sentido, es de advertir que los testigos presentaron declaración jurada sobre el accidente el mismo día de la denuncia, que se recuerda es el siguiente al de aquél.

El órgano instructor no tiene razón al negar la veracidad de los testimonios por no concretarse el lugar exacto del accidente, pues dadas las circunstancias del día de los hechos y las condiciones de la vía no habría diferencia al efecto entre los p.k. 23 y 24 o 25, máxime cuando tal lugar se señala por el interesado aproximadamente.

También ha de tenerse en cuenta que el Servicio de mantenimiento informa que, pese a no tener noticia del accidente concreto en cuestión, son posibles los desprendimientos en la vía donde ocurrió aquél y que ese día se produjeron varios. Por eso, es perfectamente posible que el propio Servicio de mantenimiento, desconocedor entonces del accidente al no serle notificado en ese momento o pidiéndosele el preceptivo Informe bastante tiempo después, hubiese retirado la piedra causante del accidente sin percatarse de ello junto con los materiales resultantes de los diversos desprendimientos producidos ese día en la misma carretera.

Por otra parte, sin desconocer el Informe adicional del Comandante del Puesto de la Guardia Civil, los agentes intervinientes vieron al coche siniestrado porque su conductor los requirió para avisarles de lo sucedido, y, siendo ésta por demás una conducta significativa, no son ellos quienes niegan la existencia de tal piedra. Es más, existiendo constatatadamente daños en el vehículo, observados tanto el día de la

denuncia del accidente, como el anterior en el que sucedió, es claro que hubieron de tener una causa hábil al efecto y, siendo congruente que fuera el impacto de una piedra, la fuerza actuante no constató ni comprobó la existencia de cualquier otra causa de tales daños.

3. En cuanto a la determinación del importe de la indemnización que eventualmente se otorgare, ha de señalarse que, estando acreditado tanto la extensión del daño sufrido como el coste de su reparación por informe técnico emitido al efecto, coherente con la factura proforma y la presentada por el reclamante, procede que dicho importe ascienda a la cantidad fijada en la reclamación.

No obstante, tal cifra habrá de incrementarse con la que resulte de los criterios aplicables al caso, en la línea de lo previsto en el actual art. 142.3 LRJAP-PAC, habida cuenta de la demora en resolver el procedimiento sin que ésta sea imputable en absoluto al interesado.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución desestimatoria no es ajustada a Derecho, pues se estima que existe relación de causalidad entre el daño sufrido por el reclamante y la actuación del Servicio de Carreteras de la Administración actuante, conforme se razona en el Fundamento III, en consecuencia el reclamante debe ser indemnizado en la cuantía señalada en el punto 3 del mismo Fundamento.