



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 4 / 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 H.F.H.P., por daños ocasionados en su vehículo, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 41/2001 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 (PR) 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 H.F.H.P. el 23 de abril de 1999 en ejercicio del derecho indemnizatorio y exigencia de la correspondiente responsabilidad administrativa

* **PONENTE:** Sr. Yanes Herreros.

previstos, con fundamento en lo dispuesto en el art. 106.2 de la Constitución (CE), en 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 429/1993, 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 al colisionar el vehículo del interesado, con piedras existentes en la vía, que, situadas en una semicurva y siendo de noche, no pudo evitar, dando como consecuencia varios tumbos y quedando volcado sobre dicha vía, con la consiguiente producción de graves desperfectos en diversas partes del indicado vehículo cuyo costo de reparación aporta mediante distintas facturas. El accidente sucedió el 29 de marzo de 1999, cuando circulaba el interesado por la carretera general desde Fuencaliente a Santa Cruz de La Palma, en la zona "El Pino del Consuelo", p.k. 24, a las 0.30 horas.

En el análisis de adecuación de la actuación administrativa de referencia se ajustará, aparte de a la ordenación sobre el servicio público actuado y la delegación de funciones operada al respecto, a la regulación estatal sobre responsabilidad patrimonial porque, pese a tener la CAC competencia normativa en la materia (cfr. art. 32.6 EAC), no se ha dictado norma autonómica de desarrollo de la base normativa estatal (cfr. arts. 149.3 CE y 7.1 y 3 o 54 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, LRBRL).

Como el procedimiento se tramita, según se desprende del expediente que lo formaliza remitido a este Organismo junto a la solicitud de Dictamen, efectuada por el Presidente del Cabildo actuante en virtud de lo previsto en el art. 11.1 de la Ley del Consejo Consultivo, después 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 aquélla, siéndolo también el RPAPRP.

II

Procede advertir que sobre este asunto se emitió, en relación con la PR inicialmente producida por el órgano instructor, el Dictamen nº 113/2000, de 19 de septiembre, cuya Conclusión fue: "Conforme a lo razonado en los Fundamentos IV y V, la Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, procediendo retrotraer las

actuaciones para la cumplimentación de los trámites omitidos y, asimismo, concretar la labor instructora que aporte elementos de juicio suficientes para la emisión de un pronunciamiento objetivo de la Administración".

En este sentido, la Administración actuante ha procedido a realizar varias actuaciones fundamentalmente consistentes en solicitar Informe sobre la cuestión del perito al que generalmente encarga la tasación de los daños producidos en accidentes relacionados con el Servicio de carreteras, abrir nuevo período probatorio y, por último, conceder nueva audiencia al interesado. El resultado ha sido la emisión de su opinión por ese perito tasador, la no presentación de nuevos medios probatorios por el interesado y la no producción de alegaciones por éste en el trámite correspondiente.

A la vista de ello, el órgano instructor considera que ha de mantener su PR inicial, entendiéndose que de las actuaciones efectuadas no se constata la existencia de las condiciones jurídicamente determinadas para reconocer la responsabilidad de la Administración gestora del servicio y el derecho indemnizatorio del interesado, por lo que desestima la reclamación formulada, y, sin recabar otro informe jurídico al respecto, interesa que se solicite nuevo Dictamen.

III

Respecto a las cuestiones referentes a la formulación y presentación de la reclamación, así como en lo concerniente al cumplimiento de los trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial a tramitar que se previenen en el RPRP, nos remitimos ahora a lo explicitado en el ya citado Dictamen nº 113/2000.

No obstante, es pertinente señalar que se ha superado el plazo de resolución del procedimiento que ha de seguirse, que es de seis meses, (cfr. arts. 42.2 y 3 LRJPAC y 13.3 RPAPRP), apareciendo una demora no justificada a los efectos oportunos, particularmente en relación con el importe efectivo de la indemnización a otorgar eventualmente, sin que desde luego tal retraso en resolver sea imputable al reclamante. No obstante, la Administración debe producir tal resolución, sin perjuicio de las responsabilidades que proceda exigir al respecto (cfr. arts. 42.1 y 7 o 43.1 y 4 LRJAP-PAC).

Finalmente, ha de insistirse en que el Informe del Servicio Jurídico, además de preceptiva solicitud, 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 dicho Informe, alterando o ratificando la inicial que fuere informada.

IV

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), forma parte 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 han de estar libres de obstáculos o riesgos que impidan su uso suficientemente seguro para el fin que les es propio. 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).

Más concretamente, se incluye en la función de mantenimiento de las vías la retirada de obstáculos de toda índole que existan en ellas, entre otros piedras sin importar la razón de su estancia allí o su origen. Por eso, salvo demostrada actuación improcedente de la Guardia Civil, no cabe derivar la responsabilidad por daños causados por piedras en la carretera a la Administración estatal, en relación con su competencia en seguridad vial. Así, la causa del hecho lesivo está conectada inmediatamente con las funciones propias del servicio de carreteras, cuya realización compete a la Administración titular del mismo y de la vía sobre la que presta, de modo que el eventual problema de seguridad para la circulación derivado de un

obstáculo en la vía sería consecuencia del previo funcionamiento omisivo del servicio de carreteras.

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 la administrativa y, por ende, el importe de la indemnización debida.

Por último, en relación con la nueva causa de no exigibilidad de responsabilidad prevista en el art. 141.1 LRJAP-PAC, no siendo indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes al producirse aquéllos, ha de indicarse que resulta de difícil aplicación al servicio de carreteras, particularmente a la función del mismo consistente en el saneamiento de taludes o montañas cercanas a la vía.

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. A la luz de la documentación disponible, particularmente de los Informes emitidos y las declaraciones testificales practicadas, ha de observarse que en este supuesto está suficientemente demostrada la existencia tanto del accidente sufrido por el interesado y de piedras en la carretera, como de los daños en su vehículo. Por otra parte, cualquiera que fuese la causa que originó el accidente, particularmente de serlo piedras caídas en la vía procedentes de un muro aledaño, del talud próximo o de otro vehículo, ha de conectarse el hecho lesivo al servicio de carreteras, pero no a algún otro que fuere competencia de Administración diferente a la gestora de aquél.

Ciertamente, de haberse producido el hecho lesivo en la forma alegada, existe conexión entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio, que incluye el mantenimiento y cuidado de las carreteras para mantenerlas expeditas de obstáculos y en condiciones de uso razonablemente seguro, debiendo disponer de personal adecuado para realizar tal actuación con la frecuencia exigible dadas las características de la carretera y su importancia o frecuencia de uso. En esta línea, nada se dice por el servicio actuante acerca de la indicada frecuencia o de la última supervisión hecha en la carretera, cuya relevancia parece indudable en una zona propensa a desprendimientos.

Por demás, no hay constancia, ni la Administración actuante prueba, que el interesado tenga el deber jurídico de soportar el daño, asumiendo el riesgo que comporta la circulación al no existir tiempo razonable para que el servicio actuase su función de limpieza, o bien, que hubiere incidencia de fuerza mayor o quiebra del nexo causal por la conducta del propio interesado al vulnerar normas circulatorias, en particular las relativas al principio de conducción dirigida. Antes bien, dado el lugar en semicurva donde se encontraban las piedras, su no señalización y la obscuridad del momento, sin iluminación en la zona, ha de observarse que difícilmente podría ver tales piedras para no chocar con ellas, frenando o desviándose a tiempo.

3. En el caso que nos ocupa lo determinante es la forma en que se produjo el hecho lesivo y, por ende, su causa. Pues bien, el órgano instructor entiende que el accidente no se produce como alega el interesado, volcando al colisionar con piedras situadas en la vía, sino al hacerlo tras chocar con el murito situado en el margen derecho de la carretera.

En su interpretación de los hechos el órgano instructor se fundamenta en el Informe del Servicio de policía de carreteras, que constaba en el expediente desde el principio de las actuaciones, y en la opinión del perito tasador que se añade ahora. Sin embargo, estos apoyos resultan cuestionables, al menos en orden a fijar con cierta garantía la producción del accidente, no sólo en sí mismos considerados, sino en relación con los datos al respecto aportados por los testigos propuestos y deducibles del hecho lesivo mismo.

En efecto, el perito tasador es un profesional cuya competencia no se discute a los fines propios de su profesión, pero no parece que sus específicos conocimientos técnicos sean relevantes en la cuestión que nos ocupa, máxime al opinar desconociendo el lugar del hecho lesivo y sus características y no haber realizado un estudio adecuado de uno y otro. Además, tampoco es concluyente dicha opinión, aunque considere posible que el hecho lesivo se pudiera producir como dice la Administración, cuya postura por cierto conoce de antemano. En todo caso, esta opinión no descarta que el automóvil siniestrado colisionara con las piedras y luego con el murito cercano a la vía.

En cuanto al Informe del Servicio de Policía de carreteras, ha de observarse que se expresa en términos dubitativos o hipotéticos, salvo en lo que se refiere a la recogida de piedras que estaban en la vía en la mañana del día 29, recordándose que el accidente sucede en la madrugada de tal día. Así, se basa en apreciaciones de personal no técnico que no está plenamente seguro de la procedencia de las piedras en una zona propensa a desprendimientos; o bien, de que el "morrito" o murito al que podrían pertenecer sólo puede romperse por colisión con él, especificando en tal caso la razón de que las piedras que lo componen cayeran en la carretera, sobre todo teniendo en cuenta su altura.

Tampoco garantiza este informe que el muro no estuviera roto el día anterior, siendo por demás llamativo que el único vestigio de tal colisión seguida de vuelco fuesen las piedras supuestamente desprendidas del mismo, no pareciendo serlo en cambio, por el tamaño de las piedras en la vía, la ausencia en ésta de las marcas que menciona.

Por contra, asumiendo la producción del accidente, que el servicio dice conocer por comentarios de terceros y que un testigo afirma haber oído, viendo después el coche volcado y piedras en la carretera junto con otro testigo que pasó entonces por

el lugar, resultan decisivos los testimonios obrantes sobre la cuestión en cuanto producidos por vecinos de la zona que usan habitualmente la vía donde ocurrió el accidente y que no ofrecen dudas de parcialidad por vinculación con el interesado, siendo razonables en sus términos, congruentes entre sí y compatibles con lo sucedido. Esto es, que en la carretera había piedras grandes y difíciles de ver, sobre todo de noche y en la dirección de marcha del auto accidentado, que estuvieron allí todo el día anterior y que podrían proceder de un desprendimiento, habitual en la zona, o del muro antes referido.

Cabe añadir que el auto tuvo desperfectos generalizados, pero parece ser el lado derecho el más dañado. Por eso, es plausible que, tras chocar con piedras, se produjera una pérdida de control por su conductor seguida de tumbos y vuelco final por ese costado, siendo más improbable un choque directo con el muro, saliendo el vehículo despedido y dando varias vueltas sobre su techo, dado su aspecto tras el siniestro, que su conductor resultara ileso y que no hubieran trazos de frenada en el sitio.

En definitiva, constatada la existencia de piedras en la carretera con anterioridad a la producción del accidente, procedentes o no del murito situado a la derecha, no parece que pueda negarse que el hecho lesivo sea la colisión del vehículo del interesado con esas piedras, conectándose por ello con el funcionamiento del servicio de carreteras. Por tanto, hay nexo causal entre éste y el daño que sin duda existe en el automóvil, debiendo responder por ello la Administración gestora del servicio y, en consecuencia, indemnizar al afectado y reclamante.

4. 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 presentada por el reclamante, procede entender correcta la calificación de pérdida total del vehículo y, por consiguiente, la evaluación respecto a éste realizada por dicho Informe, con la que muestra su conformidad la representante del afectado.

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

De acuerdo con lo expuesto en el Fundamento IV, la PR no es conforme a Derecho, existiendo relación de causalidad entre daño producido y funcionamiento del servicio, de modo que debe responder la Administración gestora de éste e indemnizar al reclamante de acuerdo con lo expuesto en el Punto 4 del referido Fundamento.