



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 5 / 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 L.E.A.M., por daños ocasionados en su vehículo, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 50/2001 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 L.E.A.M. el 14 de febrero de 1996 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 el 3 de febrero de 1996, al colisionar con una piedra y otros materiales situados en la vía procedentes de un desprendimiento del talud adyacente el vehículo del interesado, produciéndosele a resultas de ello diversos desperfectos cuando circulaba por la carretera C-832, a la altura del p.k. 75.4 aproximadamente y a las 20.00 horas, y se disponía a adelantar a una camioneta que marchaba delante.

Procede recordar que la tramitación de la reclamación fue comenzada por la Consejería de Obras Públicas de la Administración autonómica, entonces competente al respecto. Precisamente, tras un importante retraso por la discusión 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 instrucción realizada por la esa Consejería y, sobre todo, por el propio Cabildo, se produce la Propuesta de Resolución que ahora nos ocupa. La cual no admite la responsabilidad de la Administración, considerando que de las actuaciones efectuadas no se constata la existencia de las condiciones jurídicamente determinadas para ello, y desestima la reclamación formulada.

En el análisis de adecuación de la actuación administrativa de referencia se tendrá presente, aparte de la ordenación sobre el servicio público actuado y la delegación de funciones operada al respecto, 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 remitido a este Organismo junto a la preceptiva 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, 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 aquella (cfr. disposición transitoria segunda Ley 4/1999).

II

El interesado en las actuaciones es el reclamante L.E.A.M., 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 LRJAP-PAC, pues aquella 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 varias observaciones sobre la actuación procedimental producida.

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 sustancialmente a la tramitación realizada al principio por la Consejería de Obras Públicas, 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, y aun por la Guardia Civil actuante en el asunto que trae causa, sino que resulta improcedente tanto reiterar la

prueba, especialmente tras haberse efectuado la testifical propuesta inicial y exclusivamente por el interesado, como volver a abrir período probatorio tras haberse redactado una Propuesta de Resolución e incluso ser ésta informada.

2. Por otra parte, a los fines de acreditación de la valoración de los daños producidos, ha de advertirse que aquella 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 o, más aún, peritación, cual aquí sucede. Y no lo es que, a la vista de ello, se recabe del interesado que presente nueva documentación al respecto.

Justamente, por eso resulta preciso recabar Informe técnico sobre los extremos indicados; el cual, aunque tardíamente sin causa alegada para ello, no solo se emitió, sino que, ante ciertas dudas mostradas por el órgano instructor inicial del procedimiento, se reiteró, señalando que, tras inspección ocular del vehículo depositado y no reparado, los daños existen y son propios del hecho lesivo ocurrido, estando correctamente determinados los gastos de su reparación en material y mano de obra.

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 LRJPAC 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.

4. Finalmente, ha de insistirse 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 dicho Informe, alterando o ratificando la inicial que fuere informada. Y que, producida tal PR, el procedimiento ha culminado y, por tanto, no puede continuarse con trámites como el probatorio o la audiencia al interesado, no sólo porque así lo dispone expresamente la Ley (cfr. arts. 80 y 84 LRJAP-PAC), sino porque la redacción de la Propuesta depende de su realización (cfr. arts. 78 y 89 LRJAP-PAC).

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), 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.

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 este supuesto, a la luz de la documentación disponible, particularmente de los Informes emitidos y la declaración testifical practicada, ha de observarse que está suficientemente demostrada tanto 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 los observados por el técnico del Servicio de la Consejería de Obras Públicas, como la de piedras y materiales en la carretera el día y lugar del hecho lesivo, así como que aquéllos procedían de un desprendimiento producido del talud, ocupando buena parte de la vía.

De lo antedicho se deduce que, en principio, hay 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 dañosos 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. Y también debe la Administración retirar de la carretera los obstáculos que estuviesen sobre ella, especialmente cuando procedan de desprendimientos, constandingo que así se he hizo,

pero no inmediatamente o en tiempo razonable, pues, pese a avisar la Guardia Civil el desprendimiento al Servicio de carreteras, no se retiraron por éste los restos antes o aún después de producirse el hecho lesivo, debiendo comenzar a hacerlo, al conocer éste por los vecinos, los propios agentes.

Por tanto, es evidente que lo determinante en este supuesto no es la producción del accidente, que parece estar suficientemente acreditado, sino la forma en que éste se produjo. Al respecto, no argumentando la incidencia de fuerza mayor en la PR, correctamente dadas las circunstancias, el órgano instructor entiende que, sin embargo, no procede asumir la responsabilidad por el daño sufrido porque quiebra el nexo causal por la conducta del propio interesado.

En efecto, sin sostener exactamente que éste tiene el deber jurídico de soportar el daño sufrido en relación con la actuación de limpieza de la vía tras el desprendimiento, por demás imposible de aducir por la razón señalada precedentemente, afirma que el conductor infringió determinados preceptos reguladores de la circulación de vehículos, concretamente los que, según se dijo, conforman el llamado principio de conducción dirigida, pues no adoptó las precauciones necesarias en su circulación y, en todo caso, debió evitar la colisión con las piedras situadas en la carretera.

Pero tal argumentación no es admisible a la vista de los datos a tener en cuenta y de lo aquí señalado sobre la aplicación del antedicho principio. Así, ante la aparente contradicción entre lo informado por el Servicio de carreteras del Cabildo y por la Guardia Civil sobre el lugar del accidente, ha de advertirse que fue ésta la que intervino en los hechos, conociendo tanto el desprendimiento como el hecho lesivo y realizando la limpieza inicial de la vía, mientras que tal servicio no lo hizo, ni tampoco informa según el sentido de marcha del vehículo dañado. Además, en Informe adicional la Guardia Civil reitera aclaratoriamente que el hecho lesivo sucede cercano a una curva de reducida visibilidad al final de una recta y en tramo sinuoso, siendo oscuro y en zona sin iluminar, por lo que entiende que el accidente ocurre sin culpa del afectado, que no lo pudo evitar por las circunstancias referidas.

A mayor abundamiento, no sólo no se han podido constatar las condiciones en que manejaba el conductor del vehículo dañado, sino que hubiese prohibición para adelantar en el lugar del accidente o causa para deber adoptar precauciones para circular por la zona, en buena medida por la propia actitud omisiva de la

Administración respecto al desprendimiento que ya conocía, ni tampoco para sostener que el adelantamiento se produjo irregularmente. Todo ello, en orden a determinar una posible concausa del hecho lesivo.

Es más, en las condiciones descritas, aún de producirse la colisión en un tramo recto al adelantar un automóvil al que le precede y encontrarse al hacerlo con una piedra que aparece de improviso e inopinadamente en su marcha, no cabe afirmar que su conductor pudo y debió evitarla, de modo que no puede adjudicársele el deber de soportar, y además totalmente, el daño recibido por quebrar la conexión entre éste y el funcionamiento del servicio.

En definitiva y contra lo afirmado en la PR, ha de concluirse que no se ha acreditado la presencia de motivo alguno que permita a la Administración, siquiera parcialmente, rechazar la exigencia de responsabilidad y el reconocimiento del derecho indemnizatorio del interesado. Por contra, parece que lo están suficientemente todos los elementos precisos al efecto, incluido el referido nexo causal, debiéndose reconocer tal derecho e indemnizar al afectado.

3. En cuanto a la determinación del importe de la indemnización a abonar al interesado, ha de señalarse que, estando acreditado tanto la extensión del daño sufrido como el coste de su reparación por peritación e informe técnico emitido y reiterado al efecto, procede que dicho importe ascienda a la cantidad peritada e informada, aunque acomodada al hecho de que el valor venal del vehículo supera ligeramente la cuantía de la reparación de dicho daño.

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

Según se expone en el Fundamento IV, la PR no es conforme a Derecho, estando acreditado tanto el hecho lesivo y el daño sufrido, como la relación de causalidad entre éste y el funcionamiento del servicio, por lo que debe estimarse la reclamación, indemnizándose al reclamante en la forma determinada en el último punto del mencionado Fundamento.