



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 6 / 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 A.M.H.M., por daños ocasionados en su vehículo, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 51/2001 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 el 26 de abril de 2000 A.M.H.M., en nombre de A.H.M.S.L. y en ejercicio del derecho indemnizatorio y exigencia de la correspondiente

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

responsabilidad administrativa 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 13 de marzo de 2000, colisionando el vehículo del interesado conducido por el reclamante contra una piedra situada en la carretera LP-2, a la altura del p.k. 13, cuando circulaba por ella detrás de otro vehículo, no pudiendo evitarla pese a intentarlo cuando éste la esquivó y se la encontró de pronto.

La Propuesta en cuestión (PR) no admite la responsabilidad patrimonial de la Administración actuante del servicio, considerando que no se dan las circunstancias legal y reglamentariamente determinadas al respecto, y desestima la reclamación formulada por el afectado.

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 modificado por el art. 5.2 de la Ley autonómica 2/2000, tras 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. Y asimismo el RPRP, al que no afecta la modificación legal antedicha.

II

El interesado en las actuaciones es A.H.M.S.L., correspondiéndole la legitimación activa al estar suficientemente acreditado que es la 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), aunque actúe debidamente representada por A.M.H.M., autorizado para ello por el administrador único de la citada Sociedad dotado de competencia al efecto, 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. Los arts. 142.1 LRJPAC Y 4.1 RPAPRP establecen que los procedimientos de responsabilidad se pueden iniciar de oficio o por reclamación de los interesados. Y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 71 LRJPAC en relación con lo contemplado en el art. 6.1 RPAPRP, cabe que la Administración actuante solicite del interesado la subsanación de su escrito de reclamación, particularmente en relación con el recibimiento a prueba del procedimiento y la indicación de los medios probatorios a utilizar, pero este requerimiento debe hacerse al presentarse tal escrito y no después de su admisión a trámite.

Y ello, sin perjuicio de que el interesado puede presentar a lo largo del procedimiento y hasta el trámite de vista y audiencia las alegaciones, documentos o elementos de juicio que estime oportunos, a los fines legalmente fijados (cfr. art. 79.1 LRJPAC); o bien, que el trámite probatorio sea de obligada apertura en ciertas condiciones (cfr. art. 80.2 LRJAP-PAC), siendo este el momento en que, además de poderse complementar los medios probatorios indicados en el escrito de reclamación, han de presentarse efectivamente aquellos a los fines procedentes (cfr. art. 80.3 LRJAP-PAC).

2. 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, el órgano instructor no procede correctamente en relación con los trámites informativo y probatorio, aunque en esta ocasión ello no genere perjuicio o indefensión al interesado. Así, aunque los Informes recabados y obtenidos son documentos pertinentes para la constatación o comprobación de los hechos y su causa o circunstancias, debe distinguirse el trámite probatorio del de información, pues están perfectamente separados y diferenciados en la LRJAP-PAC y el RPAPRP (cfr. arts. 80, 81, 82 y 83 de la primera o 9 y 10 del segundo).

En efecto, el órgano de instrucción ha de recabar Informe del servicio cuyo funcionamiento ocasionó presuntamente la lesión indemnizable y, pudiendo servir a idéntico fin instructor, es pertinente que recabe Informes que hagan al caso, como el de la Guardia Civil o la Policía Local. Es fundamental para la adecuada resolución del procedimiento que se recabe información sobre las condiciones de la vía y su mantenimiento o señalización, junto con las de sus zonas anexas, al objeto de conocer las características del hecho lesivo y su conexión con la prestación del servicio, así como sobre el bien dañado, los daños sufridos y el costo de su reparación, con el fin de determinar la cuantía de la indemnización que, en su caso, proceda otorgar en concepto de daños y perjuicios. Al respecto ha de señalarse que los Informes emitidos aquí son suficientes y adecuados.

Pero distinto es que, de modo obligatorio si la Administración duda de la certeza de los hechos alegados por el interesado a la vista de la información disponible, el órgano instructor abra el período probatorio, pronunciándose entonces, admitiéndolos o no, sobre los medios presentados por el interesado y practicándose a continuación los aceptados, siendo recurrible su decisión (cfr. arts. 80, 85, 107 y 114 LRJAP-PAC). Apertura que, aunque realizada adecuadamente por el órgano instructor, se produce en dos ocasiones; lo que resulta innecesario, por obvias razones, e improcedente por generar demora en la tramitación sin fundamento alguno.

3. 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); exceso que está justificado al acordarse por el órgano competente la ampliación del plazo en cuestión por otros seis meses motivadamente, aunque tal ampliación está próxima a vencer. En todo caso, la Administración debe producir tal resolución, sin perjuicio de las responsabilidades que proceda exigir al respecto (cfr. art. 42.1, 6 y 7 LRJAP-PAC).

Por demás, ha de advertirse que la determinación del plazo adicional ha de concretarse en cada caso y ser ajustada a su causa, de manera que no debiera disponerse sin más y en bloque que para todos los procedimientos en curso sea el máximo legal permitido (cfr. arts. 74 y 75 LRJAP-PAC). Y que, aun cuando dadas las condiciones legalmente previstas quepa demorar la resolución del procedimiento, ello no impide que la indemnización que en su caso se otorgue deba ajustarse en su cuantía a esta circunstancia (cfr. art. 141.3 LRJAP-PAC).

3. 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.

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.

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. En este supuesto, a la luz de la documentación disponible ha de observarse en principio que está suficientemente demostrada la existencia del daño en el vehículo del interesado. Y que, de haberse 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 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.

Además, no hay constancia de que el interesado tenga el deber de soportar el daño o que vulnerase normas aplicables al servicio actuado, no demostrándose en particular la incidencia de fuerza mayor o que, pese a lo argumentado al respecto en la PR, aquel circulara sin una precaución razonable dada las circunstancias de la vía o del momento del accidente, ni que pudo evitar la colisión con la piedra de su vehículo a la vista del pertinente y adecuado Informe sobre este extremo de la Guardia Civil y, de acuerdo con lo expuesto aquí sobre la aplicación de las normas del principio de conducción dirigida, de los datos disponibles.

Por tanto, es evidente que lo determinante en este supuesto es la producción del hecho lesivo. Al respecto, el órgano instructor señala en la PR que no ha sido probada por el interesado, ni constatada por la información obtenida; consideración y motivación que han de compartirse porque del expediente se desprende sin duda su corrección, no efectuándose en particular esfuerzo probatorio alguno por parte del reclamante, de modo que su reclamación no puede prosperar al basarse tan solo en

la declaración del propio afectado en el supuesto accidente. Lo que, es claro, no es suficiente a los fines oportunos.

CONCLUSIÓN

Según se razona en el Fundamento III, punto 2, no se aprecia relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio de carreteras al no estar acreditada la producción del hecho lesivo, debiéndose desestimar por esta exclusiva razón la reclamación del interesado.