



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 2 / 2 0 0 1

La Laguna, a 26 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 M.L.P., por daños ocasionados en su vehículo, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 54/2001 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. artículos 22.3, 23.4 y 30.18, EAC; 10.1, 32 y 50 y siguientes de la Ley autonómica 14/90, así como la disposición adicional segunda de ésta; artículo 5.2 de la Ley autonómica 9/91, de carreteras, LCC; y el Decreto 162/97, 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 M.L.P. el 18 de abril de 2000 en ejercicio del derecho indemnizatorio y exigencia de la correspondiente responsabilidad administrativa previstos, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Constitución

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

(CE), en los artículos 139 y siguientes de la Ley 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 (RPRP), aprobado por Real Decreto 429/93, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 142.3 de la citada Ley.

El hecho lesivo se produjo según el indicado escrito al caer sobre el vehículo de la interesada, piedras provenientes del talud derecho de la vía, con la consiguiente producción de desperfectos en diversas partes del indicado vehículo. El accidente sucedió el 6 de abril de 2000, cuando circulaba la interesada por la carretera desde Santa Cruz de La Palma a Los Llanos de Aridane cerca de la Urbanización "La Grama", sobre las 15.30 horas.

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 artículo 11.1 de la Ley del Consejo Consultivo, después de la entrada en vigor de la Ley 4/99 que modifica la Ley 30/92, la inicial LRJAP-PAC, la regulación aplicable al mismo es la aprobada por aquella, siéndolo también el RPRP.

II

El interesado en las actuaciones es M.L.P., 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. artículos 142.1, LRJPAC y 4.1, RPRP, en conexión con los artículos 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 artículos 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 artículos 142.1, LRJPAC Y 4.1, RPRP 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 artículo 71, LRPPAC en relación con lo contemplado en el artículo 6.1, RPRP, cabe que la Administración actuante solicite del interesado la subsanación de su escrito de reclamación, 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 pueda 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. artículo 79.1, LRJPAC); o bien, que el trámite probatorio sea de obligada apertura en ciertas condiciones (cfr. artículo 80.2, LRJAP-PAC), siendo éste 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. artículo 80.3, LRJAP-PAC).

2. De acuerdo con lo establecido en los artículos 78.1, LRJPAC y 7, RPRP, 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 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 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 RPRP (cfr. artículos 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. Al respecto ha de señalarse que los Informes emitidos aquí son suficientes y adecuados, incluyendo la pericia, previa inspección, sobre los daños y el coste de su reparación.

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. artículos 80, 85, 107 y 114, LRJAP-PAC).

Por demás, aunque el trámite de la prueba propuesta y correctamente admitida es realizado adecuadamente en su notificación y práctica, no es procedente que se produzca dos veces la apertura del período probatorio, siendo obviamente innecesario y generando demora sin fundamento en la tramitación.

3. Se ha superado el plazo de resolución del procedimiento que ha de seguirse, que es de seis meses, (cfr. artículos 42.2 y 3, LRJPAC y 13.3, RPRP); 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. artículo 42.1, 6 y 7, LRJAP-PAC).

No obstante, 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. artículos 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. artículo 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 9/91 y en su Reglamento (cfr. artículo 5, 22 ó 25 de la primera) o en el Decreto 167/97 (cfr. artículo 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. artículos 24 a 30 y 49 a 51, Ley autonómica 9/91).

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 artículo 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, particularmente de los Informes obtenidos y las declaraciones testificales practicadas, ha de observarse 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 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 o que vulnerase normas aplicables al servicio actuado, no demostrándose en particular la incidencia de fuerza mayor o que aquel circulara sin una precaución razonable dada las circunstancias de la vía o del momento del accidente, ni que pudo evitar el impacto de la piedra con su vehículo a la vista del pertinente y adecuado Informe sobre este extremo de la Policía Local y 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 considera probada tal producción y su causa, así como la corrección del montante de la indemnización reclamada. Todo lo cual ha de compartirse porque del expediente se desprende sin duda la corrección de estas consideraciones, de modo que, estando acreditada la existencia del nexo causal

requerido, es adecuado que la PR proponga la estimación de la reclamación formulada y que, además, se indemnice a la interesada en la cantidad que se señala en ella.

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 artículo 142.3, LRJAP-PAC, habida cuenta de la demora en resolver el procedimiento sin que ésta sea imputable en absoluto a la interesada.

C O N C L U S I Ó N

Según se razona en el Fundamento III, punto 2, la PR es conforme a Derecho, existiendo relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio de carreteras y debiéndose indemnizar al interesado en la forma expresada en dicho Fundamento.