



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 0 / 2 0 0 1

La Laguna, a 17 de mayo de 2001.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de La Gomera en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por M.P.M., por daños ocasionados en su vehículo, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 56/2001 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. 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 Gomera en virtud de delegación de funciones por la Comunidad Autónoma de Canarias (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 Carreteras, LCC; y el Decreto 162/1997, de delegación de funciones de la Administración de la CAC a los Cabildos en materia de carreteras).

2. La solicitud del Dictamen es preceptiva, al referirse el asunto a dictaminar a la realización por el Cabildo de una función de titularidad y consiguiente responsabilidad autonómica, produciéndola correctamente el Presidente del mismo (cfr. arts. 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo, en relación con el artículo 22.13 de

* PONENTE: Sr. Reyes Reyes.

la Ley orgánica del Consejo de Estado, y 11.1 de aquélla, modificado por la Ley autonómica 2/2000).

3. 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 9 de julio de 1999 M.P.M. en nombre de F.J.A.M. según luego se constata por apoderamiento expreso de éste, y 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 los arts. 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 429/1993, en cumplimiento de lo prevenido en el art. 142.3 de la citada Ley.

El hecho lesivo se produjo según el indicado escrito el 6 de septiembre de 1999, a las 6,30 horas, al encontrarse el vehículo del interesado conducido por la reclamante con piedras situadas en la carretera TF-711, que ocupaban toda la vía junto con otros materiales y que no pudo evitar coger con los bajos del referido vehículo, pese a frenar bruscamente.

La Propuesta en cuestión (PR) admite la responsabilidad patrimonial de la Administración actuante del servicio, considerando que se dan las circunstancias legal y reglamentariamente determinadas al respecto, y estima la reclamación formulada por la reclamante, proponiendo indemnizar al interesado en la cantidad solicitada que acredita mediante las correspondientes facturas de gastos de reparación y otros.

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). Precisamente, como el procedimiento se tramita, según se desprende del expediente que lo formaliza remitido a este Organismo junto a la solicitud de Dictamen, tras 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 aquélla. Y asimismo el RPRP, al que no afecta la modificación legal antedicha.

II

El interesado en las actuaciones es F.J.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, RPRP, en conexión con los arts. 31.1 y 139 de la primera), aunque actúe debidamente representada por su esposa, M.P.M, 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 varias observaciones sobre la actuación procedimental producida.

1. De acuerdo con lo establecido en los arts. 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 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 procede correctamente en relación con los trámites probatorio y de vista y audiencia, pero quizá no lo haga plenamente en el de información, aunque ello no genere perjuicio o indefensión al interesado. Así, como efectivamente hace, el órgano de instrucción ha de recabar Informe del servicio cuyo funcionamiento ocasionó presuntamente la lesión indemnizable, pero asimismo y pudiendo servir a idéntico fin instructor, es procedente que recabe otros Informes que hagan al caso, como el de la Guardia Civil o la Policía Local; cosa no realizada en este supuesto.

En efecto, resulta fundamental para la adecuada resolución del procedimiento que se recabe toda la información posible sobre las condiciones de la vía y su mantenimiento o señalización, junto con las de sus zonas anexas, al objeto de conocer la real producción y/o las características del hecho lesivo y su conexión con la prestación del servicio. Y también 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, requiriéndose la disponibilidad para inspección del mencionado bien, de no estar reparado, o datos de la reparación efectuada, conectándola con el accidente sufrido.

En todo caso, ha de convenirse que los Informes emitidos son correctos, ajustándose a los fines instructores que les son propios y pudiendo ser suficientes para resolver adecuadamente, particularmente al ser apreciados conjuntamente con los resultados de los restantes trámites de la instrucción, advirtiéndose no obstante que la información a evacuar es debida pese a que no siempre sea posible disponer del bien no reparado, no siendo tampoco exigible que el interesado reclame antes de reparar aquel.

2. 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, RPRP); exceso que no está justificado al no acordarse por el órgano competente la oportuna suspensión del mismo o la ampliación del plazo en cuestión, del acuerdo con lo legalmente determinado al respecto (cfr. art. 42.5 y 6, LRJAP-PAC).

Sin embargo, la Administración debe producir tal resolución sin perjuicio de las responsabilidades que proceda exigir al respecto (cfr. art. 42.1 y 7, LRJAP-PAC), en aplicación de lo previsto en los arts. 43.4,b) y 142.7, LRJAP-PAC. Por demás, se advierte que 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. Ha de recordarse 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.

4. La Propuesta de Resolución es técnicamente esta misma en fase de proyecto, debiendo tener el contenido y forma que es propio de aquélla. Por eso, debe

ajustarse a lo previsto en el art. 89, LRJAP-PAC, lo que efectivamente hace la Propuesta analizada, aunque no totalmente.

Así, el apartado segundo de su resuelvo es inadecuado por lo expuesto en el Punto precedente e inapropiado por lo indicado en el párrafo anterior de éste. Y, sobre todo, la Propuesta no es plenamente correcta porque no expresa los posibles recursos contra la Resolución, de acuerdo con lo ordenado en el apartado 3 del precepto legal citado. Los cuales, al poner fin aquella a la vía administrativa, son el contencioso-administrativo a presentar ante el órgano judicial correspondiente y, previamente, el potestativo de reposición ante el Presidente del Cabildo que la dicta (cfr. art. 109.d), 142.6, 107 y 116, 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, 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, salvo que se demuestre una actuación indebida de la Guardia Civil. 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, la lesión indemnizable es la generada por el hecho lesivo y sólo por éste, pero según el principio de reparación integral de los daños y perjuicios. En definitiva, 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 los Informes obtenidos y las declaraciones testificales practicadas, ha de observarse que está suficientemente demostrada tanto la existencia del accidente como la del subsiguiente 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 circulara sin una precaución razonable dadas las características de la vía y condiciones del lugar del hecho lesivo, el momento en que éste se produjo y la naturaleza y tamaño del obstáculo que lo causó.

Por tanto, ha de considerarse que no pudo evitarse la colisión con parte de tal obstáculo, no cabiendo aducir incumplimiento de las normas del principio de conducción dirigida ni siquiera en orden a justificar la incidencia de concausas en la producción del hecho lesivo, contribuyendo parcialmente a ello la conducta del propio afectado y permitiendo consiguientemente distribuir la responsabilidad por el daño causado entre éste y la Administración.

En definitiva, ha de estimarse correcta la consideración de la PR de que, existiendo el necesario nexo de causalidad entre daño y funcionamiento del servicio, procede estimar la reclamación formulada e indemnizar al interesado titular del vehículo dañado.

3. En cuanto al importe de la indemnización a abonar al interesado, debe entenderse asimismo correcta la apreciación del órgano instructor al respecto, estando suficientemente acreditados, mediante facturas debidamente emitidas en materiales necesarios y valoraciones de éstos, los gastos patrimoniales del interesado

derivados del hecho lesivo, tanto los procedentes de la reparación del vehículo dañado, que se corresponden con los desperfectos sufridos, como del uso de la grúa utilizada para retirarlo.

En esta línea, debido a la demora en resolver, que no se genera en absoluto por la actuación de la reclamante o del interesado, ciertamente la cantidad antedicha ha de actualizarse de acuerdo con lo prevenido en el art. 141.3, LRJAP-PAC.

C O N C L U S I Ó N

La PR es conforme a Derecho porque existe relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio de carreteras, según se razona en el Fundamento III, Punto 2, debiéndose indemnizar al reclamante en la forma indicada en el Punto 3 del referido Fundamento, sin perjuicio de los defectos procedimentales señalados en el Fundamento II, en especial en relación con el sistema de recursos.