



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 7 8 / 2 0 0 1

La Laguna, a 4 de julio 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 J.V.P.C., por daños ocasionados en su vehículo, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 70/2001 ID)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

El presente Dictamen expresa la opinión de este Organismo sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución (PR) de un procedimiento de responsabilidad patrimonial relativa 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).

Tratándose de una función delegada, este Organismo ha entendido que las reglas procedimentales a cumplir son las aplicables a la actuación de la Administración autonómica delegante y, por tanto, es preceptiva la solicitud del Dictamen, que

---

\* **PONENTE:** Sr. Cabrera Ramírez.

puede producir el Presidente del Cabildo indicado en virtud de lo previsto en el artículo 11.1 de la Ley del Consejo Consultivo.

## II

El procedimiento analizado se inicia por escrito de reclamación de indemnización por daños producidos, según se alega, a consecuencia del funcionamiento del referido servicio, que presenta J.V.P.C. el 7 de enero de 1997 en ejercicio del derecho indemnizatorio y exigencia de la correspondiente responsabilidad administrativa regulados, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Constitución (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.

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. artículo 32.6, EAC), no se ha dictado norma autonómica de desarrollo de la base normativa estatal (cfr. artículos 149.3, CE y 7.1 y 3 o 54 de la Ley reguladora de las bases de Régimen Local, LRBRL).

El hecho lesivo consistió según el indicado escrito en la colisión del vehículo del reclamante, con un arbusto de considerable tamaño existente en la vía, LP-1 (antigua C-832), que no pudo evitar, produciéndose desperfectos varios en el indicado vehículo, cuando circulaba el 11 de diciembre de 1996, sobre las 10.00 horas, por la carretera LP-1 en el p.k. 3.00 aproximadamente.

Según se desprende del expediente remitido a este Organismo junto a la solicitud de Dictamen, el procedimiento se tramita, comenzando en la Consejería de Obras Públicas de la Administración autonómica entonces competente al no operar aún la delegación de competencias en la materia a los Cabildos, antes de la entrada en vigor de la Ley 4/99 que modifica la Ley 30/92, la inicial LRJAP-PAC, por lo que la regulación aplicable al caso es la aprobada por ésta, aunque excepcionalmente lo sea el sistema de recursos previsto en la citada Ley 4/99 (cfr. disposición transitoria segunda). También lo es el RPRP.

En la tramitación se menciona por el Servicio actuante la eventual intervención en los hechos de una empresa que realizaba obras en la carretera donde ocurrió el hecho lesivo, contratada al efecto por la Administración, a los efectos oportunos. Pero se comprueba que no existe tal intervención porque no sólo estaban terminadas las obras contratadas en el punto del accidente, sino que no formaba parte del contrato la actuación conectada a su causa.

### III

1. El interesado en las actuaciones y legitimado para reclamar como titular del bien dañado consta desde el inicio del procedimiento, reconociéndolo el autor de la reclamación, que no es éste, sino J.P.G., aunque la Administración, primero autonómica y luego insular, tuvo a J.V.P.C. como tal cierto tiempo. Sin embargo, finalmente el órgano instructor se percató de esta situación notificándolo al afectado, con subsiguiente subsanación del defecto mediante apoderamiento de J.P.G. a J.V.P.C. para que lo representara en el procedimiento a todos los efectos. Como se ha dicho, la legitimación pasiva correspondió en un principio a la Administración autonómica y luego al Cabildo de La Palma, tras ser efectiva la delegación de funciones en materia de carreteras.

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.

2. Por otro lado, sin perjuicio de las observaciones que después se expondrán, ha de señalarse que se han efectuado correctamente los trámites correspondientes a la fase de instrucción del mismo: el de Información, con los Informes del Servicio respecto al hecho lesivo y sus circunstancias, características o causas y al daño sufrido y su consistencia y valoración de su reparación, así como de las Fuerzas de Seguridad eventualmente intervinientes en el accidente; el de Prueba, con su apertura y práctica; y el de Audiencia al interesado, con la correspondiente vista y disponibilidad del expediente formado.

Igualmente, se efectúa correctamente el trámite posterior de sometimiento a los Informes preceptivos de la Intervención y del Servicio Jurídico sobre el expediente y una inicial PR del órgano instructor, el cual, a la vista de los mismos, acuerda

ratificar aquella en sus propios términos iniciales. Y, en fin, es adecuado el pie de recursos recogido en la Propuesta.

Sin embargo, se ha superado en gran medida el plazo de resolución del procedimiento a seguir, que es de seis meses (cfr. artículos 42.2, LRJAP-PAC y 13.3, RPRP); exceso que no está fundamentado al no acordarse suspensión del procedimiento o ampliación del plazo indicado por el órgano instructor según la normativa aplicable, y que no resulta justificable dadas las características del asunto a resolver y vista la extraordinaria demora en hacerlo. La cual, desde luego, no es imputable en absoluto al reclamante, que se quejó al respecto, o al interesado, pues existe retraso indebido en la tramitación tanto de la Consejería de Obras Públicas primero como del Cabildo después, incluyendo la inútil e infructuosa localización de un testigo que ya había testificado. Además, el expediente estuvo yendo y viniendo de una a otra Administración durante años al discutirse la competencia para tramitar el procedimiento.

En todo caso, las circunstancias antedichas no obstan a la obligación de acordarse la resolución expresa de aquél, sin perjuicio de las responsabilidades, aun de orden económico, que proceda exigir (cfr. artículos 41, 42.1 y 3 y 44, LRJAP-PAC).

Cabe añadir que la PR contiene diversas inexactitudes al decir que el procedimiento se inicia el 8 de diciembre de 1996, cuando la solicitud se registró el 7 de enero de 1997; que está demostrada la legitimación activa del reclamante, pues no la tiene y sólo actúa, tras la debida subsanación, como representante del interesado; y que F.R.I. sólo aporta declaración jurada y no testimonio, pues, aparte de que pueden producir una y otro similar efecto probatorio, en realidad aquel compareció ante la Administración entonces actuante y respondió al cuestionario por ella presentado como testigo, condición en la que fue propuesto y convocado.

## 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 9/91 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 árboles o arbustos o ramas de éstos 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).

Y se incluye en la función de mantenimiento de las vías la retirada de obstáculos de toda índole que existan en ellas, entre otros arbustos, 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 obstáculos 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 aquella 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 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. 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 accidente sufrido por el vehículo del interesado y del daño en éste, traducido en desperfectos de varios de sus componentes con un costo de reparación determinado.

Por tanto, existe conexión entre el referido daño y el funcionamiento del servicio, que incluye el mantenimiento de las carreteras para evitar caídas de arbustos o, al menos, limitar sus efectos dañosos para los usuarios. Deber que se acrecienta cuando es conocida la existencia de obstáculos potencialmente peligrosos para la seguridad de los usuarios y que es perfectamente posible, al no ser retirados, que invadan la vía.

Además, no hay constancia de intervención determinante y exclusiva de un tercero o de que el interesado tenga el deber de soportar el daño o que vulnerase normas aplicables al servicio actuado, no alegándose ni demostrándose la incidencia de fuerza mayor o que el conductor circulara sin una precaución razonable dada las circunstancias de la vía o del momento del accidente, ni que pudiera evitar el impacto de la piedra con su vehículo.

Por todo ello, correctamente el órgano instructor entiende probado el nexo de causalidad entre daño o accidente y el funcionamiento del servicio, sin quiebra del mismo o incidencia de causa de no indemnizabilidad, así como procedente el montante de la reparación de los desperfectos producidos. En definitiva,

considerando acertadamente que se dan las condiciones legalmente fijadas para ser exigible la responsabilidad patrimonial de la Administración, la PR propone adecuadamente la estimación de la reclamación formulada y que se indemnice al interesado 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, según se expuso, achacable en absoluto al interesado o su representante.

## C O N C L U S I Ó N

Según se razona en el Fundamento IV, 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.