



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 7 9 / 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 M.C.C., por daños ocasionados en su vehículo, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 73/2001 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 puede producir el Presidente del Cabildo indicado en virtud de lo previsto en el

---

\* **PONENTE:** Sr. Cabrera Ramírez.

artículo 11.1 de la Ley del Consejo Consultivo (art. 10.6 de la Ley de éste en relación con el artículo 22.13 de la Ley orgánica del Consejo de Estado).

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.C.C. el 15 de mayo de 2000 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.

El hecho lesivo consistió según el indicado escrito en la colisión del vehículo del reclamante, con una piedra de regular tamaño existente en la vía que no pudo evitar, produciéndose ligeros desperfectos en los bajos del indicado vehículo, cuando circulaba el mismo día de la formulación de la reclamación, a las 9.45 horas, por la carretera LP-1 en dirección a Mazo y en el interior del túnel existente en ella.

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).

## II

El interesado en las actuaciones es M.C.C., estando legitimado para reclamar al constar que es titular del bien dañado eventualmente (cfr. artículos 142.1 LRJAP-PAC y 4.1 RPRP, en conexión con los artículos 31.1 y 139 de dicha Ley). La legitimación pasiva corresponde al Cabildo de La Palma, como se ha dicho.

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.

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, según se apuntó precedentemente ha de observarse lo siguiente:

- Procede recordar que, según los artículos 142.1 LRJAP-PAC y 4 RPRP, los procedimientos de responsabilidad patrimonial se iniciarán de oficio o por reclamación de los interesados, coherentemente con lo previsto para la iniciación de los procedimientos en general en el artículo 68 de dicha Ley. Lo que no obsta para que, como correctamente se hace aquí, en aplicación del artículo 71 de aquélla, la Administración requiera al reclamante para que subsane errores o deficiencias en su escrito o solicitud.

Pero, además de que ello ha de efectuarse sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 79.1 y 80.2 y 3 LRJAP-PAC, lo cierto es que el procedimiento no se inicia a efecto alguno con un acto administrativo de admisión a trámite de la reclamación, siendo distinto que, tras la iniciación, se pueda acordar la suspensión en virtud de lo prevenido en el artículo 42.5,a) LRJAP-PAC.

- Se ha superado en gran medida el plazo de resolución del procedimiento a seguir (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 interesado, pues se produce la demora por la realización innecesaria y/o intempestiva de ciertos trámites, como se verá, y, sobre todo, por un extraordinario e inexplicado retraso en la emisión del Informe del Servicio Jurídico.

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, 2 y 3 y 43.1, 2 y 4 LRJAP-PAC).

- Aunque la PR ha de ser informada por el Servicio Jurídico en la forma en que lo ha sido, procediéndose correctamente en este punto como se ha dicho antes, no es adecuado que se redacte la Propuesta antes de abrirse el período probatorio o se realice el trámite de vista y audiencia al interesado.

No sólo porque así se establece expresamente en la normativa aplicable (cfr. artículos 80 y 84 LRJAP-PAC), sino porque en la Resolución y, por ende, en su Propuesta ha de darse respuesta a todas las cuestiones planteadas por los interesados y tenerse en cuenta todas las alegaciones o elementos de juicio aportados por aquéllos (cfr. artículos 79.1, 84.2 y 89.1 LRJAP-PAC); lo que es, por demás, congruente con la inclusión de estas actuaciones en la fase de instrucción (cfr. artículo 78 LRJAP-PAC).

- Por otra parte, ha de insistirse en que son diferentes los trámites de Información y de Prueba, distinguidos en la Ley desde luego, siquiera sea por la distinta participación en ellos de los interesados (cfr. artículo 85 LRJAP-PAC), pero también porque la producción de Informes se conecta a la realización de una función pública en la materia o al ejercicio de competencias con incidencia en aquélla.

Por eso, en este tema los Informes han de recabarse de la Unidad administrativa responsable de la prestación del servicio, de las Fuerzas de Orden Público competentes o, en su caso, de otras Administraciones afectadas, sin perjuicio de que todos ellos tengan efectos probatorios o puedan ser aportados por los interesados como prueba documental.

Cabe añadir que, por obvias razones, es innecesaria la apertura del período probatorio en dos ocasiones, bastando con la efectuada en primer lugar.

- Finalmente, ha de indicarse que es manifiestamente improcedente, por inducir a confusión o a error, la cita en la PR de un solo Dictamen del Consejo Consultivo (Dictamen 11/93), emitido además hace largo tiempo, para fundar su decisión. No sólo porque es claro que este Organismo ha emitido muchos más en esta materia, sino porque en los posteriores ha ido matizando o ajustando su doctrina en la materia. Por eso, es necesario advertir esta circunstancia, debiéndose prestar con atención especialmente a los recientes Dictámenes evacuados por este Organismo sobre responsabilidad patrimonial, varios de ellos en relación con Propuestas de Resolución a dictar precisamente por el propio Cabildo de La Palma.

Desde luego, si algún Dictamen ha de mencionarse en la Resolución, éste ha de ser el emitido sobre su Propuesta, sin desconocer u obviar una conclusión eventualmente desfavorable a su adecuación jurídica. En todo caso, procede señalar que la línea doctrinal mantenida por este Organismo en la referida materia y, más concretamente, en asuntos similares al que se refiere la PR ahora dictaminada se acomoda perfectamente a la reciente jurisprudencia al respecto de los Tribunales, tanto del Tribunal Supremo, como de los radicados en Canarias, empezando por el Tribunal Superior de Justicia, pero asimismo las Audiencias.

### 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, 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 piedras sin importar la razón de su estancia allí. 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, incluido el supuesto previsto en el artículo 141.1 LRJAP-PAC, o incumple sus normas reguladoras, de las que forman parte las conformadoras del principio de conducción dirigida, aunque 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 del Servicio competente y del perito tasador, 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 situados en los bajos, con un costo de reparación determinado. A mayor abundamiento, existe congruencia entre tales desperfectos y el accidente que los origina y, en especial, con la causa alegada de los mismos.

En principio, pues, existe conexión entre el referido daño y el funcionamiento del servicio, que se recuerda incluye el cuidado o mantenimiento de las carreteras en orden a retirar obstáculos situados sobre ellas, como piedras, que impidan o dificulten su uso razonablemente seguro, suponiendo su presencia un factor potencialmente productor de daños que ha de ser eliminado por la Administración competente para ello.

Además, no existen pruebas de la determinante intervención en exclusiva de un tercero o de que el interesado tenga el deber de soportar el daño por alguna causa de no indemnizabilidad legalmente fijada, particularmente por quebrar el nexo causal al vulnerar normas aplicables al servicio, no 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. Estas pruebas, en cuanto que exonerarían a la Administración, corresponden a la misma. La interpretación que hace la PR, en su conclusión séptima, del art. 1.214 del Código Civil, no es correcta, como ya se ha advertido en anteriores Dictámenes, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, según la cual la prueba de los hechos obstativos a la responsabilidad incumbe a quien los alega (entre otras, S.S. 4 de noviembre de 1993 - Ar. 8188- y 4 de mayo de 1999 -Ar. 4911-).

En este sentido, aun suponiendo que el túnel estuviera suficientemente iluminado, extremo no plenamente aclarado, y que la piedra causante del accidente,

que sin duda existe, no procediera de su techo o paredes, sino que cayera de otro vehículo, que ha de suponerse también que no guarda relación alguna con la Administración, lo cierto es que ésta no prueba que, dadas las características del obstáculo y su situación en zona en semicurva, además de su inesperada presencia allí, el interesado, con una velocidad dentro de los límites permitidos y en condiciones normales o adecuadas para ello, pudo tenerla en su campo de visión para reaccionar a tiempo en orden a detener su vehículo o desviar su marcha sin peligro para él o para otros usuarios; cosa que, justamente, el reclamante alega que no pudo hacer por estar ocupado el otro carril de la vía.

Tampoco existen pruebas, no ya sobre que el interesado no estaba en las condiciones necesarias para controlar el vehículo o, simplemente, para conducirlo, o bien, que vulneró el límite de velocidad o que las circunstancias del momento demandaban particular precaución y la disminución de aquélla, sino sobre que la piedra que estaba en el túnel cayó o apareció de modo tan inmediato o cercano al paso del vehículo siniestrado que no podía conocerse su existencia para actuar en consecuencia o que era imposible su retirada mediante la correspondiente actuación del servicio, por muy rápida o diligente que fuera.

En realidad, no consta que en la zona del hecho lesivo se realizara tal función, o bien, que ésta se hubiese realizado con anterioridad al accidente sin detectar ni la posibilidad de constatar la presencia de la piedra en la vía, ni tampoco que, sobre todo de haber antecedentes de existencia de piedras en el túnel por alguna razón, se tenga prevista la realización de visitas de reconocimiento o vigilancia con unos intervalos adecuados. Es más, el servicio aduce que la retirada de la piedra se hubiera hecho antes si se le hubiera avisado su existencia, lo que supone reconocer éste implícitamente y también que la función aludida no se efectúa o se hace con escasa y/o indebida frecuencia. En estas circunstancias, la piedra ha podido estar en la vía cierto tiempo, al menos el suficiente para ser susceptible de ser retirada por un servicio de razonable funcionamiento que evitara accidentes, incluido el efectivamente producido, siendo posible que otros no ocurrieran antes por diversos motivos.

En consecuencia, no es correcto que el órgano instructor entienda inexistente o quebrado el nexo de causalidad entre daño o accidente y el funcionamiento del servicio, pues, por las razones antes explicitadas y salvo demostración en contrario en la línea señalada, ha de considerarse que se dan las condiciones legalmente

fijadas para ser exigible la responsabilidad patrimonial de la Administración. En definitiva, no es adecuado que la PR desestime la reclamación formulada.

Procediendo reconocer el derecho indemnizatorio del interesado, éste ha de ser indemnizado en la cuantía que cubra el costo de la reparación efectuada al vehículo dañado; el cual, de acuerdo con el Informe del perito tasador propuesto por la propia Administración y contra lo que, por evidente error, estima el órgano instructor al no atender debidamente al contenido de dicho Informe, asciende a 115.297 pesetas. Cantidad que este Organismo considera adecuada al caso.

No obstante, tal cifra habrá de incrementarse con la que resulte de los criterios aplicables al caso, de acuerdo con 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 a su representante.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución desestimatoria del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial no se considera ajustada a Derecho, pues concurre la relación de causalidad entre el daño sufrido que se reclama y el funcionamiento del servicio de carreteras del Cabildo Insular de La Palma, según se razona en el Fundamento III, punto 2, por lo que debe estimarse la reclamación formulada, indemnizándose al reclamante en la forma expresada en el mismo Fundamento.