



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 3 2 / 2 0 0 1

La Laguna, a 12 de noviembre 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 R.H.G., por daños ocasionados en su vehículo, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 133/2001 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 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 (cfr. artículo 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo en relación con el artículo 22.13 de la

* PONENTE: Sr. Yanes Herreros.

Ley Orgánica del Consejo de Estado), que puede interesar el Presidente del Cabildo indicado en virtud de lo previsto en el artículo 11.1 de la Ley primera citada.

El procedimiento se inicia por escrito de reclamación de indemnización por daños, que se alega son consecuencia del funcionamiento del referido servicio, presentado el 24 de octubre de 2000 por R.H.G., en representación de G., S.L., ejerciendo en su nombre el derecho indemnizatorio con 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 con una piedra existente en la vía del vehículo afectado, cuando circulaba por la carretera LP-2, a la altura del p.k. 23.950 y en el cruce con la carretera de Valencia, no pudiendo esquivarla al ser de noche (23.30 horas).

El reclamante solicita se le indemnice en la cuantía que, según facturas aportadas, ha ascendido el costo de la reparación de los desperfectos sufridos en el coche accidentado. La PR lo desestima al entender que el hecho lesivo sucede por la conducta del propio afectado, incumpliendo normas circulatorias, no siendo en todo caso responsabilidad de la Administración prestadora del servicio evitarlo dada la forma de su producción, pues la piedra causante se considera caída de un camión que pasó antes que dicho vehículo por la carretera.

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 G., S.L., estando legitimada para reclamar al constar que es titular del bien que se alega dañado (cfr. artículos 142.1, LRJAP-PAC y 4.1, RPRP, en conexión con los artículos 31.1 y 139 de dicha Ley), aun cuando pueda actuar mediante representante habilitado al efecto, como resulta ser R.H.G. (cfr. artículo 32, LRJAP-PAC). 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.

En relación con la tramitación del procedimiento se efectúan las siguientes observaciones:

- Según los artículos 68 y 142.1, LRJAP-PAC y 4, RPRP, los procedimientos de responsabilidad patrimonial se pueden iniciar a solicitud-reclamación de los interesados, contándose desde ese momento el plazo legal disponible por la Administración para resolver y notificar su decisión al reclamante. Pero no viene determinado por una Resolución administrativa de admisión de la reclamación o, aun menos, por la comunicación de ésta de haberse iniciado su tramitación. Lo que no obsta a que la Administración, en aplicación del artículo 71, LRJAP-PAC, requiera al reclamante para que subsane errores o deficiencias en su escrito de solicitud, aquí en relación con lo dispuesto en los artículos 70 de dicha Ley y 6, RPRP, con los efectos allí prevenidos o con la posibilidad de suspensión prevista en el artículo 42.5,a) de la misma Ley, siempre sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 79.1, y 80 de ésta.

- Se ha superado en exceso 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 está justificado por las características del asunto a resolver, no siendo la demora imputable al reclamante. No obstante, existe obligación de resolver expresamente el procedimiento, sin perjuicio de las responsabilidades que proceda exigir (cfr.

artículos 41, 42.1, 2 y 3 y 43.1 y 4, LRJAP-PAC) y de que pueda entenderse desestimatorio el silencio administrativo producido (cfr. artículos 43.2 y 142.7, LRJAP-PAC).

- Se observa la cita en la PR del Dictamen 88/95 de este Organismo para apoyar su fundamentación, en relación con los deberes de los usuarios del servicio prestado. Pero, dando por supuesta la corrección de la argumentación recogida, ha de observarse que, tras emitirse el Dictamen en cuestión, este Organismo ha evacuado otros muchos en la materia -bastantes de ellos a solicitud del Cabildo aquí actuante-, matizando o completando su doctrina al respecto a la vista de las Sentencias de los Tribunales dictadas durante ese tiempo. Además, el Dictamen a que debiera hacerse referencia en la Resolución a dictar ha de ser, precisamente, el presente.

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 administrativa al respecto, 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 entre los funcionarios del servicio y este mismo, y debiendo la Administración probar la incidencia de causas que le eximen de tal responsabilidad.

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, conservación y limpieza 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 la caída o existencia de piedras en las vías, que han de ser retiradas de éstas 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 consecuencia, 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. En efecto, por un lado la causa del hecho lesivo está conectada inmediatamente con las funciones propias del servicio de carreteras y, por el otro, el problema de seguridad para la circulación por un obstáculo en la vía es consecuencia directa de la previa inactividad del indicado servicio.

Por demás, es patente que la correcta realización de las antedichas actuaciones comporta la necesidad de que el órgano competente al respecto efectúe labores de vigilancia de las vías, siendo tan procedente que se prevean y produzcan con personal y medios adecuados, como que esa producción se ajuste al período de prestación del servicio, todo el día en caso de carreteras, y a las características, uso y condiciones de la vía, realizándose con apropiada frecuencia cuando se trate de autopistas o carreteras con intenso tráfico, particularmente pesado, o en las que sean habituales los desprendimientos o las invasiones de la calzada por diversos tipos de obstáculos.

En estas condiciones, no se responde por incidencia demostrada de fuerza mayor o por probada 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 el daño sufrido, 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 perjuicio de que, en función de los respectivos deberes de Administración y usuarios, pueda apreciarse la concurrencia de causas del hecho lesivo 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 de todos los gastos, incluidos transporte o pericias e impuestos, que sean necesarios para demostrar los daños o reparar el bien, así como los perjuicios que efectiva y probadamente se han producido.

2. En este supuesto, a la luz de la documentación disponible ha de observarse que está suficientemente demostrado el accidente sufrido por el vehículo del interesado y del daño en éste, con un determinado costo de reparación. A mayor abundamiento, existe correspondencia entre tales desperfectos y el accidente que los origina o con la causa alegada del mismo.

Además, contra lo sostenido en la PR, en principio existe relación entre el referido daño y el funcionamiento del servicio, que se recuerda incluye la limpieza de las carreteras, con la retirada de obstáculos, caso piedras en la vía, y la consiguiente vigilancia necesaria para ello, debidamente efectuada; actuaciones que se admite por la Administración no haberse realizado en varias horas antes del accidente.

Tampoco hay constancia de la determinante intervención de un tercero en la producción del hecho lesivo, siendo su causa única e inmediata, con quiebra del indicado nexo causal, ni aquél es constitutivo de fuerza mayor, como hecho dañoso cuya causa u origen es imprevisible o que, aun siéndolo, tiene efectos inevitables o irremediables.

3. Según se adelantó, la PR desestima la reclamación al sostener que el afectado tiene el deber de soportar el daño sufrido habida cuenta que, a juicio del órgano instructor, su conducta, contraria a las normas del Código de Circulación integradoras o conformadoras del antes señalado principio de conducción dirigida, ha sido la causa plena y total del accidente, quebrando el nexo causal, pues, ocurriendo éste en condiciones meteorológicas normales y en un tramo de carretera recto, con visibilidad buena en larga distancia, mediante una conducción adecuada debió haber visto la piedra generadora del hecho lesivo con tiempo suficiente para eludirla o frenar antes de colisionar con ella.

Pero este argumento no puede aceptarse sin más. Ante todo, porque, de acuerdo con lo informado por la Policía Local interviniente en el accidente al auxiliar al

afectado y reclamante, aquél tiene lugar de noche y cerca del cruce con otra carretera, circunstancias que, según dicha Fuerza Pública, ocasionaron que el conductor no viese la piedra en la vía causante del hecho lesivo. Eventualidad que se potencia en su verosimilitud tanto por el mediano tamaño y las características de la indicada piedra, como por existir en el lugar del accidente un cambio de rasante, según informa el propio Servicio de mantenimiento.

A mayor abundamiento, no parece que el afectado vulnerase el límite de velocidad fijado para la carretera donde sucedió el accidente, ni que, siendo imprevisible la presencia de piedras en la vía -no existiendo señal alguna de precaución al respecto-, condujera sin la atención y cuidado exigibles, especialmente en las cercanías de un cruce de vías con, por demás, cambio de rasante.

Por el contrario, y sin tener en cuenta las características del lugar del accidente o el momento en que sucede la Administración no demuestra la vulneración de las específicas normas circulatorias aplicables al caso, ni prueba concretamente que el conductor pudo ver la piedra causante con tiempo suficiente para que, con la velocidad permitida y sin prever su existencia, fuera exigible que la esquivara o frenara para evitar la colisión, no bastando al fin pretendido afirmar que el accidente sucede en un trozo recto de carretera entre dos curvas con buena visibilidad diurna.

4. En definitiva, no hay razón convincente en que fundar la desestimación de la reclamación; antes bien, se dan los requisitos legales precisos para que deba estimarse, en especial la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio, de modo que ha de indemnizarse al reclamante en la cuantía que cubra el costo de las reparaciones de los desperfectos efectivamente ocurridos en el automóvil accidentado, según facturas presentadas al efecto por el interesado.

No obstante, tal cifra habrá de incrementarse con la que resulte de los criterios aplicables al caso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3, LRJAP-PAC, habida cuenta del retraso en resolver el procedimiento sin que éste sea, según se expuso, imputable al interesado o a su representante.

CONCLUSIÓN

Según se razona en el Fundamento III, Punto 2, la PR no es conforme a Derecho, pues, existiendo relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio de carreteras, ha de indemnizarse al interesado en cuantía determinada en la forma allí expresada.