



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 107/2002

La Laguna, a 16 de julio de 2002.

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 L.M.F.R., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 78/2002 ID)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Mediante escrito de 10 de junio de 2002, el Presidente del Cabildo Insular de La Palma ha solicitado la emisión de Dictamen que tiene por objeto el examen crítico de la adecuación al ordenamiento jurídico de la propuesta de resolución formulada en un procedimiento sobre responsabilidad patrimonial por daños causados por el funcionamiento del servicio público de carreteras, de titularidad autonómica, cuyas funciones de mantenimiento y conservación tiene delegadas el citado Cabildo Insular en virtud del art. 2.1.A.1 del Decreto 162/1997, de 11 de julio, dictado con la cobertura del Estatuto de Autonomía de Canarias, EAC (arts. 22.3, 23.4 y 30.18) y de la Ley 1/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, LCC (art. 5.2), en relación con los arts. 10.1, 32, 51 y 52 y disposición adicional segunda, j), de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, LRJAPC, con la disposición transitoria primera y anexo nº 2 del Reglamento de Carreteras de Canarias, RCC, aprobado por Decreto 131/1995, de 11 de mayo, y con el Decreto 247/1993, de 10 de septiembre (relación de carreteras de interés regional).

* PONENTE: Sr. Millán Hernández.

2. La legitimación del Presidente del Cabildo para solicitar el dictamen resulta del art. 12.3 en relación con el 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, LCCC, en vigor, conforme a su disp. final, al formularse la correspondientes solicitud.

En el art. 11.1.D.e) encuentran así mismo su fundamento la preceptividad del Dictamen y la competencia del Consejo para emitirlo.

II

1. El procedimiento se inicia mediante solicitud formulada por L.M.F.R., agente de la Policía Local de Breña Alta, formalizada en escrito de reclamación de indemnización por daños producidos en su persona y en el vehículo de su propiedad.

Los daños se produjeron, según manifiesta el reclamante, sobre las 7 horas y 50 minutos del día 2 de marzo de 2001, al circular el citado vehículo, conducido por su propietario, por la carretera LP-2, antigua TF-812, general de La Cumbre, en dirección a San Pedro, a la altura del Lomo de la Resina, en el pago de Botazo, en una curva, debido a la existencia de restos de un eucalipto adyacente, existentes en la calzada, al contacto con los cuales el vehículo perdió adherencia y se deslizó, girando sobre sí mismo y acabando en la cuneta de cemento de la parte interior de la carretera, lo que produjo al Sr. F.R. lesiones corporales, consistentes en fractura del escafoides de su mano derecha, de la que tardó en curar 121 días, y daños materiales consistentes en rotura de la llanta derecha y desperfectos en el sistema de dirección del vehículo.

2. La Propuesta de Resolución considera que procede desestimar la reclamación, con fundamento en el argumento de que no se ha acreditado la existencia de nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público, pues no se tuvo conocimiento de vestigio alguno del accidente por el personal del Cabildo encargado de la conservación de la carretera ni por la agrupación de tráfico de la Guardia Civil, manifestándose, por otra parte, en informe del Jefe de la Policía Local de Breña Alta, que, según indicó el propio reclamante, la verdadera causa del accidente no había sido la existencia de ramas en la calzada, sino la circunstancia de haber frenado bruscamente otro vehículo que circulaba delante del suyo.

III

Constituyen el marco normativo fundamental de referencia para el análisis de la adecuación al ordenamiento jurídico de la propuesta de resolución, además de las disposiciones reguladoras del servicio público y de la delegación de funciones, la LRJAP-PAC, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero (en vigor al producirse el hecho lesivo), y el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, RPRP, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de mayo, cuerpos normativos reguladores del procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial a que remite el art. 33.1 de la LRJAPC, sin que, por otra parte, la Comunidad Autónoma haya dictado norma alguna de desarrollo, pese a tener competencia normativa en la materia (arts. 106.2, 149.1.18ª y 149.3, inciso final, de la CE, art. 32.6 del EAC).

El análisis del referido marco normativo permite afirmar lo siguiente:

1. En relación con la cuestión de fondo.

Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales (art. 57.1 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, LTCVMySV, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo; arts. 5 de la LCC y 14 del RCC).

La delegación de las competencias en favor de los Cabildos Insulares en materia de carreteras comprende, a tenor del art. 2.1.A) del Decreto 162/1997, de 11 de julio, la explotación, en cuyo concepto se integran la conservación y mantenimiento (subpartado 1 de la referida disposición).

2. En cuanto a la instrucción del procedimiento:

a) Iniciado el procedimiento a solicitud del interesado (modalidad de iniciación prevista en los arts. 142.1 LRJAP-PAC y 4.1 RPRP) sin los requisitos necesarios para su adecuada integración (art. 6.1, pfo. 2º del RPRP), el órgano instructor debe requerirle para que subsane las faltas de que adolezca (art. 71.1 de la LRJAP-PAC). Y ello, antes de admitirla a trámite.

b) Aspecto fundamental de la instrucción es la acreditación de los hechos, pues aquélla se dirige, conforme al art. 78.1 de la LRJAP-PAC, a la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, lo que fuerza a tener en cuenta las siguientes consideraciones sobre la proposición, práctica y carga de la prueba:

Pesa sobre el interesado -sin perjuicio de su derecho a formular alegaciones y a aportar documentos, elementos de juicio o justificaciones en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia o al evacuarlo [arts. 35.e); 79.1; y 84.1 de la LRJAP-PAC]- la carga de proponer la prueba en el mismo escrito de iniciación del procedimiento, concretando los medios de que intente valerse (art. 6.1, pfo. 2º, del RPRP).

Al acordar, en su caso, la apertura del correspondiente período probatorio (art. 80.2 de la LRJAP-PAC), el instructor ha de admitir o inadmitir la prueba propuesta, mediante resolución motivada (art. 80.3 de la LRJAP-PAC) que es susceptible de recurso (arts. 85, 107 y 114 de la LRJAP-PAC), debiendo practicarse en el trámite probatorio concentrado, previsto en el citado art. 80.2, con respeto a los principios de contradicción, inmediación y concentración, toda prueba cuya naturaleza lo reclame, como es el caso del interrogatorio de testigos o del examen de los peritos.

Conviene, no obstante, recordar ahora que, debiendo ir la reclamación "acompañada (...) de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante" (pfo. 2º del art. 61 del RPRP), y siendo éste uno de los requisitos exigidos por la legislación específica aplicable, a que se refiere el art. 71.1 de la LRJAP-PAC, si el interesado no lo cumpliera, deberá requerirle la Administración, en la forma prevista en este último precepto, para que lo verifique.

Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en el art. 78.1 de la LRJAP-PAC, antes citado, y en el art. 7 del RPRP, la instrucción debe realizarse de oficio por el órgano instructor del procedimiento, lo que no obsta al derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos. Y en el mismo sentido, el art. 80.2 de la LRJAP-PAC impone al órgano instructor la obligación de abrir un período de prueba "cuando (...) no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados".

Estos preceptos -son aplicables a todo tipo de procedimientos, bien se hayan iniciado a solicitud de interesado o de oficio y tanto si el interesado propone prueba como si no lo hace- configuran la fase instructora del procedimiento.

Hay que tener en cuenta, finalmente, los principios de disponibilidad de la prueba y de facilidad probatoria, que han encontrado reciente reflejo en el art. 217.6 de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, LEC, y han sido admitidos por la jurisprudencia contencioso-administrativa. Así, para el principio de disponibilidad de la prueba, SSTS, de 26 de julio de 1966 (Ar. 6316), o la más reciente de 16 de diciembre de 1996 (Ar. 9572), p. ej.; y para el principio de facilidad probatoria, las de 27 de mayo de 1981 (Ar. 2010), 24 de febrero de 1998 (Ar. 1791) y 21 de mayo de 1999 (Ar. 6820), entre otras muchas.

Conforme a tales principios, la carga de los hechos se desplazará sobre aquella de las partes que, bien por su proximidad a la fuente de prueba, bien por conocer la existencia de la prueba o el modo de llevarla a cabo, se encuentre en la posición de la disponibilidad probatoria.

IV

1. Están legitimados en el procedimiento de responsabilidad patrimonial:

a) Activamente, L.M.F.R., conforme al art. 31.1.a) de la LRJAP-PAC, como titular del derecho de la personalidad a su integridad física y del derecho de propiedad, que consta acreditado, sobre el vehículo.

b) Pasivamente, el Cabildo de La Palma, al que corresponde ejercer la competencia de conservación y mantenimiento de la carretera.

2. La solicitud que dio lugar a la iniciación del procedimiento fue presentada el 8 de marzo de 2001, dentro del plazo de un año establecido en el art. 142.5 de la LRJAP-PAC, y cumple los requisitos de admisibilidad previstos en el art. 139.2 de la propia Ley, pues el daño que se dice producido es efectivo, dado que su existencia está acreditada, es evaluable económicamente, porque puede ser compensado con la cuantía que importa su reparación, y está individualizado en el reclamante, porque se concreta en el menoscabo de un bien patrimonial de su propiedad, constituyendo, además, una lesión, que, de haberse producido en los términos mencionados en la solicitud, el interesado no tendría el deber jurídico de soportarlo.

3. Se ha superado el plazo de duración del procedimiento, que es de seis meses, conforme con los arts. 42.2 de la LRJAP-PAC y 13.3 del RPRP, con los efectos que al silencio administrativo asignan los arts. 43.2, primer inciso, en relación con el 142.7 de la LRJAP-PAC, y 13.3 del RPRP. Subsiste, no obstante, la obligación de resolver.

V

1. Aunque ajustada la instrucción del procedimiento, en términos generales, a las exigencias legales y reglamentarias se observa lo siguiente:

1º. Mediante Decreto del Presidente del Cabildo, de 20 de abril de 2001, se acordó -entre otros extremos, y una vez que el interesado hubo dado contestación al requerimiento que se le había dirigido para que subsanara ciertos defectos observados en su reclamación- incoar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, siendo así que ha de entenderse iniciado, *ope legis*, desde la fecha misma de presentación de la solicitud, día inicial del cómputo del plazo de que dispone la Administración para resolver y notificar [art. 42.3.b) de la LRJAP-PAC].

2º. En el acuerdo sobre apertura del período de prueba, de 10 de septiembre de 2001, señaló el instructor un plazo de 10 días para que el interesado propusiera la que estimara oportuna, pese a que, conforme al art. 80.2 de la LRJAP-PAC, que en el propio acuerdo se invoca, dicho plazo se establece para la práctica de aquella que se haya propuesto en los términos a que se hizo referencia anteriormente.

2. En cuanto a la cuestión de fondo, es evidente que el interesado no ha demostrado la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, pese a que pudo preconstituir la prueba de su concurrencia excitando la actividad de la autoridad policial para la emisión de informe o levantamiento de atestado, medios probatorios con los que hay que suponerle familiarizado, atendida su condición de agente de la Policía Local, y de los que, no obstante, prescindió, en un principio, al manifestar haber permanecido en su domicilio durante el fin de semana debido al dolor y al malestar (folio 15), pues no formuló denuncia ante la Policía Local hasta el lunes, 5 de marzo de 2001, siguiente al viernes en que, según sus alegaciones, aquél tuvo lugar (folio 17).

De otro lado, en informe de 3 de agosto de 2001 asevera la Policía Local de Breña Alta que conoció los hechos, no en el momento de producirse, sino

posteriormente "por boca del propio reclamante", y que, según manifestó entonces éste último, "el accidente se debió a que, habiendo frenado un vehículo que circulaba delante del suyo, se vio obligado a frenar asimismo, a consecuencia de lo cual cruzó la calzada y alcanzó la cuneta, donde una de sus ruedas delanteras cayó y golpeó bruscamente contra el bordillo exterior de la misma, tirando del volante, lo que produjo la lesión en la mano del conductor" (folio 35).

En tales condiciones adquieren relevancia los informes, de 12 de julio de 2001, del Servicio Técnico de Infraestructura del Cabildo -conforme al cual el personal de conservación no advirtió, en su inspección diaria de las carreteras, vestigio alguno que pudiera hacer pensar en la existencia del accidente, ni le consta aviso o comunicación alguna de desprendimientos, ni tiene conocimiento de que en la zona se haya producido ningún otro accidente de tales características en los últimos años- (folio 48), y de 24 de julio de 2001, de la Guardia Civil, expresivo de que no tenía constancia de los hechos expuestos en la reclamación (folio 37).

Desde esta perspectiva, el reclamante no ha probado la relación de causalidad directa entre el hecho causante del daño -el desprendimiento- y el funcionamiento del servicio.

Lo antes expuesto se recoge, en lo sustancial, en los fundamentos de la PR de modo jurídicamente adecuado, siendo por tanto ajustado a Derecho el Resuelto de la misma en lo que se refiere a la desestimación de la reclamación formulada.

C O N C L U S I Ó N

La desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial se ajusta a Derecho, al no haberse acreditado por el reclamante los hechos constitutivos de su pretensión ni relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio de carreteras y la lesión sufrida.