



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 195/2003

(Sección 1ª)

La Laguna, a 22 de octubre del 2003.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por D.G.B., en nombre y representación de J.A.L.P. y M.V.F., por daños personales y materiales como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 191/2003 ID)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. Este Dictamen expresa la opinión jurídicamente fundada de este Organismo sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución (PR) de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado en relación con el funcionamiento del servicio público de carreteras, a dictar por el Cabildo de Gran Canaria al tener competencia al respecto según previsión legal y mediante el correspondiente Decreto de transferencia del Gobierno autónomo con fundamento en el Estatuto de Autonomía (v. 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 Ley 8/2001, que la modificó parcialmente; 5.2 de la Ley autonómica 9/91, de carreteras, LCC; y los Decretos 112/2002 y 186/2002, sin perjuicio de lo previsto en la disposición transitoria primera 4.c) de la citada Ley 8/2001).

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.D.e) y 12.3 de la vigente Ley del Consejo Consultivo (LCCC), es preceptiva la solicitud del Dictamen en este asunto y la misma debe ser remitida por el Presidente del Cabildo actuante.

* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

2. El mencionado procedimiento se ha iniciado por escrito de reclamación de indemnización por daños, producidos eventualmente a causa de la prestación del referido servicio, que presenta D.G.B. el 10 de octubre de 2002, en representación de J.A.L.P. y M.V.F.S., ejerciendo el derecho indemnizatorio regulado, 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.

3. El hecho lesivo consistió, según el indicado escrito, en que, cuando M.V.F.S. conducía el coche del Sr. L.P., por la carretera GC-300, de Tenoya a Las Palmas, dirección Arucas, la noche del día 21 de junio de 2002, circuló por una zona en la que se efectuaban obras de asfaltado de la calzada, sin que estuvieran señalizadas, no existiendo marcas viales, ni señales de balizamiento u otras, máxime cuando no hay arcén y, en el borde y hasta la cuneta, se había producido un desnivel o escalón de 40 o 50 cms. Todo ello ocasionó que se le saliera una rueda de la vía hasta dar con la cuneta, produciéndose en consecuencia diversos desperfectos en el vehículo y daños personales a la conductora.

Consiguientemente, se reclama que se indemnicen los daños producidos, tanto en el vehículo de JALP, acreditándose por factura en concepto de reparación de los desperfectos, ascendiendo a 1.526,86 €, como los personales de la conductora, M.V.F.S., cuya valoración asimismo se acredita mediante los correspondientes informes, y supone un total de 1.369,47 €.

Al escrito de reclamación se adjuntan, además, un Atestado-Denuncia efectuado por comparecencia de M.V.F.S., a las 18,30 horas del día 23-6-02, en el Puesto de Arucas de la Guardia Civil, así como varias fotografías, que ya se presentaron en el antedicho Puesto al hacerse la denuncia, sobre el vehículo dañado y la zona de la carretera donde ocurre el hecho lesivo. También se señala la existencia de un testigo, que se dice presencial, aunque luego se constate que no es exactamente tal, cuya declaración sobre los hechos se incorporará al expediente igualmente.

4. A la vista de la documentación disponible, la PR admite la producción del hecho lesivo, pero sólo estima parcialmente la reclamación al considerar que hay concausa al respecto, pues, aun existiendo relación de causalidad entre los daños y

el funcionamiento del servicio, tratándose aquí de la realización de obras en la vía, el accidente ocurre tanto por causa de omisión de señales adecuadas al respecto, siendo imputable a la Administración, como por vulnerar la conductora el artículo 18 del Reglamento General de Circulación (RGC).

5. 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, LBRRL).

II

1. Los interesados en las actuaciones son, como ya se ha dicho, J.A.L.P. y M.V.F.S., legitimados para reclamar al constar que el primero es propietario del vehículo dañado, mientras que la segunda ha sufrido daños físicos, aunque puedan actuar mediante representante apoderado al efecto, como aquí ocurre (artículos 142.1 LRJAP-PAC y 4.1 RPRP, en relación con los artículos 31.1, 32 y 139 de dicha Ley). La legitimación pasiva corresponde al Cabildo de Gran Canaria, como ya se dijo.

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.

Asimismo, se han efectuado los trámites correspondientes a la fase de instrucción del mismo: el de Información, debiéndose recabar información sobre el hecho lesivo y sus circunstancias, características o causas y al daño sufrido y la valoración de su reparación, así como de las Fuerzas de Seguridad eventualmente intervinientes en el accidente; el de Prueba, con su previsión y práctica; y el de Audiencia al interesado, en lo referente al intento de efectuarla. Todo ello, con los defectos que enseguida se expondrán.

En todo caso, la PR está adecuadamente formulada, incluida la relación de eventuales recursos contra la que se dicte, así como debidamente informada por el Servicio Jurídico competente para ello.

2. Según se adelantó, se aprecian las siguientes deficiencias en la tramitación del procedimiento, con reflejo en su caso en la PR analizada, particularmente en sus Antecedentes.

- En principio, no parece cuestionable que la Guardia Civil informe que no se trasladó al lugar de los hechos porque la denuncia sobre ellos fue efectuada en día posterior, pero, dadas las circunstancias del caso y no habiendo transcurrido 48 horas del evento, es pertinente que el Cabildo actuante solicite a la Guardia Civil que, en supuestos similares, acuda al lugar del accidente o, al menos, le comunique éste inmediatamente a los fines oportunos, garantizándose la seguridad de los usuarios y la erradicación de los efectos negativos que ulteriores accidentes producirían.

En esta línea, es obvio que, especialmente en esta ocasión, un Informe adicional de la Guardia Civil, en relación con lo alegado por la conductora afectada o el testigo propuesto por ella sobre la existencia de obras y los defectos de señalización, habría sido de gran ayuda para el órgano instructor a la hora de elaborar y motivar su Propuesta.

- Por otro lado, aun cuando en este procedimiento se ha cumplido la obligación de recabar Informe del Servicio, además de obtenerse de las contratadas con actuaciones que inciden en la carretera GC-300, es claro que tal Informe resulta insuficiente, al menos desde la óptica de este Organismo en orden a su pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión. No sólo porque se limita a recoger, sin más, ciertas afirmaciones de la empresa contratada para realizar obras de asfaltado en la vía o de la que, supuestamente, controlaba esta realización, sin comprobación alguna y no bastando a los fines que interesan la mera indicación de que no constan denuncias de accidentes, sino porque, visto el expediente, particularmente las fotos contenidas en él, parece evidente la necesidad de efectuar tal comprobación, incluso in situ y como mínimo en relación con la posible ausencia de arcén y existencia de un gran escalón al margen de la carretera, sin señal de éste o aviso de aquél.

Evidentemente, estas deficiencias, toleradas y no subsanadas o corregidas, no pueden servir para perjudicar los derechos de los interesados, de modo que,

en realidad y como la propia PR acepta en la práctica, únicamente funcionan en perjuicio de la postura de la Administración prestataria del servicio. En este caso o, eventualmente, en otros posteriores y tanto en la misma vía, como en una distinta.

3. Finalmente, sin justificación que se alegare para ello, se produce, sin culpa de los reclamantes, demora considerable en la resolución del procedimiento, con las consecuencias que de ello se pueden derivar, aunque la Administración sigue obligada a resolver y, es claro, el interesado ha podido entender hace tiempo que su reclamación ha sido desestimada (artículos 42.1, 2, 5 y 6 o 142.1 LRJAP-PAC y 13.3 RPRP).

III

1. En relación con la inteligencia y aplicación del instituto de responsabilidad patrimonial de la Administración, cuya exigibilidad o no es la cuestión de fondo a decidir en este asunto, nos remitimos a lo expuesto en previos Dictámenes de este Organismo en la materia emitidos a solicitud del Cabildo actuante, pronunciándose tanto sobre los derechos y obligaciones del reclamante y de la Administración prestataria del servicio, como consiguientemente sobre las causas de desestimación o de estimación parcial o, en su caso, el principio de reparación integral del daño que el interesado no se está obligado a soportar.

2. En este supuesto, a la luz de la documentación disponible, está debidamente demostrada la existencia tanto de los daños en el vehículo propiedad de J.A.L.P., como los personales en su conductora M.V.F.S. que se alegan en la reclamación, al igual que el hecho lesivo, el día, lugar y hora que se señalan en el escrito correspondiente, pudiendo asimismo entenderse acreditada suficientemente la valoración de los mencionados daños.

Por tanto, no puede negarse la conexión material entre el accidente ocurrido y el funcionamiento del servicio, que incluye la vigilancia y correcta señalización de la carretera, especialmente en caso de obras, evitando riesgos a los usuarios en su uso, sobre todo cuando, a resultas de tales obras, aparecen o surgen obstáculos o elementos que incrementan tal riesgo.

En este sentido, de acuerdo con lo reiteradamente expresado por este Organismo, la responsabilidad por el daño producido no sería imputable, total o parcialmente, a la Administración prestataria del servicio cuando la causa del hecho lesivo no lo fuere, particularmente si aquél no pudiera ser evitado por la actuación de la Administración efectuada razonablemente según el nivel exigible del servicio, de manera que su causa fundamental no es la omisión de las funciones de que se trata, o bien, cuando la conducta del propio afectado incidiera en la producción de tal hecho, rompiendo totalmente el nexo causal o, al menos, constituyéndose en concausa del mismo, con lo que se limitaría la responsabilidad administrativa y, por ende, se reduciría la indemnización a conceder al interesado.

3. Pues bien, la PR mantiene que ello se produce en esta ocasión, pues, aunque admite que el accidente ocurre por la deficiente, o ausente se diría, señalización de las obras y, en particular, por la existencia de un escalón lateral no advertido como consecuencia de las mismas, ello sólo es así en parte. En efecto, sostiene que, según aparece en la Denuncia de la conductora en la Guardia Civil, suponiendo la infracción del artículo 18 RGC por no haberse aplicado por la conductora al circular por allí la atención necesaria en la conducción, la afectada misma dice que la rueda del automóvil dañado se salió de la vía por un despiste suyo.

Sin embargo, esta argumentación para fundar la concausa en la producción del hecho lesivo y, por tanto, reconocer sólo parcialmente la responsabilidad de la Administración, y, en fin, estimar parcialmente la reclamación, no puede acogerse. Y no ya por el hecho de que se saca de contexto la frase de la conductora, que habla de despiste pero en referencia a que ello sucedió por la mala señalización de las obras que se realizaban en la carretera, produciéndose tal despiste, que no distracción, por ese motivo.

Así, no puede exigírsele a la interesada una atención especial, superior a la ordinaria o usual, en la conducción cuando estaba circulando por una carretera que no conocía no podía esperar que estuviera en obras, pues no se encontraban señalizadas o no lo estaban suficiente o adecuadamente, como admite la PR. Y, en especial, cuando tal vía, sin señal o aviso alguno al respecto, no sólo no tenía límite marcado de la calzada, sin arcén utilizable por demás, sino que, al final de ella, tenía un escalón lateral de considerable altura; a lo que, a mayor abundamiento, hay que añadir la dificultad natural de visión al ser de noche y no estar iluminado el lugar.

4. Por consiguiente, existiendo el referido nexo causal entre la actuación de la Administración, aquí efectivamente omisiva, y los daños sufridos por los interesados, ha de concluirse que la causa del hecho lesivo es totalmente imputable a dicha Administración prestataria del servicio, no incidiendo en ello, total o parcialmente, la conducción de la afectada. Por eso, ha de estimarse la reclamación e indemnizarse a los referidos interesados, J.A.L.P., por la cuantía que se acredita asciende la reparación de los desperfectos de su vehículo, y M.V.F.S., por los daños físicos y perjuicios que son consecuencia del accidente, de acuerdo con la valoración que se desprende de la documentación aportada.

En cualquier caso, resulta también aplicable, por la demora en resolver no imputable a los interesados, el artículo 141.3 LRJAP-PAC en este supuesto.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho al concurrir relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido por los perjudicados, debiendo ser indemnizados en la forma que se establece en el FJ III.4 de este Dictamen.