



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 104/2004

(Sección 1ª)

La Laguna, a 22 de junio de 2004.

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.L.M.G., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 108/2004 ID)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente Dictamen es el examen sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de la propuesta de resolución formulada en un procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial al Cabildo de Gran Canaria por daños causados por el funcionamiento del servicio público de carreteras, al tener competencia al respecto según previsión legal (cfr. arts. 5.2 y siguientes de la Ley autonómica 9/91, de Carreteras; arts. 22.3, 23.4 y 30.18 EAC; Decretos 112/2002 y 186/2002, y Disposición Transitoria Primera 4.c) de la Ley 8/2001).

2. La legitimación del Presidente del Cabildo Insular de La Palma para solicitar el dictamen resulta del art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

Es preceptiva la solicitud de Dictamen, en virtud de lo dispuesto en los arts. 11.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, del Consejo Consultivo.

* Ponente: Sr. Millán Hernández.

II

1. El procedimiento se inicia a solicitud de J.L.M.G., formalizado mediante escrito de reclamación de indemnización por daños producidos, según manifiesta, en su vehículo.

El hecho lesivo consistió, según el indicado escrito, en que, cuando J.L.M.G. circulaba con el automóvil por la carretera General, dirección a San Andrés y Sauces hacia Barlovento p.k. 36 aproximadamente se desprendió una piedra sobre el capó del coche y, no pudiéndola esquivar, impactó con ella, produciéndose determinados desperfectos en la parte delantera del mismo.

2. La propuesta de resolución considera que procede desestimar la reclamación por considerar que no ha demostrado el solicitante la relación de causalidad entre los daños que alega haber sufrido y el funcionamiento normal o anormal del servicio público.

III

En el análisis de adecuación al ordenamiento jurídico de la actuación administrativa objeto de examen se tendrá presente, aparte de la ordenación del servicio público, la regulación sobre responsabilidad patrimonial realizada por el Estado, a cuya legislación básica 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).

Constituyen, así pues, el marco normativo fundamental de referencia, la LRJAPAC, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero (en vigor desde el 14 de abril siguiente, y, por tanto, al producirse el hecho señalado como lesivo), y el RPRP, cuerpos normativos reguladores del procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial.

El análisis del referido marco normativo permite afirmar lo siguiente:

1. En cuanto a la carga de la prueba:

1º. En sentido material, el problema de la carga de la prueba se plantea, en realidad, en los supuestos de falta de prueba, y encuentra su solución en la

denominada regla de juicio, que indica al órgano que ha de resolver a quién ha de perjudicar la circunstancia de que no resulte probado un hecho determinado.

Desde esta perspectiva corresponde al reclamante demostrar, siempre sin perjuicio de los informes que ha de evacuarse al respecto, los hechos constitutivos de la pretensión resarcitoria 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 ambos factores, daño y funcionamiento; y a la Administración, los hechos impeditivos o extintivos de su responsabilidad, como son la fuerza mayor, la intervención inmediata y concluyente de un tercero en la producción del hecho lesivo, la culpa del interesado, y, en general, cualquier otro hecho que pueda servir de fundamento a la falta de imputación objetiva del daño.

Todo ello sin obstar a que el hecho lesivo tenga concausas imputables a Administración y usuarios del servicio público, de modo que -al menos en los supuestos en que éste haya funcionado anormalmente- la responsabilidad por los daños se ha distribuir entre la Administración y el propio afectado, limitándose la administrativa y, por ende, el importe de la indemnización debida.

Lo que se acaba de exponerse lo mantiene en la actualidad el art. 217.2 y 3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. A tenor de dicho precepto, incumbe al actor probar los hechos de los que se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, los efectos jurídicos perseguidos mediante su pretensión; y al demandado, los que, conforme a las normas que les sean aplicables, impidan, extingan o enerven la eficacia jurídica de aquéllos.

A estos efectos, en aplicación de los arts. 106.2 de la CE y 139.1 de la LRJAP-PAC, sólo genera responsabilidad aquella lesión que *sea consecuencia* del funcionamiento de los servicios públicos.

2º. Desde un punto de vista formal, pesa la carga de la prueba sobre aquélla de las partes a la que la norma impone directamente el despliegue de una determinada actividad probatoria.

En este sentido hay que observar que, conforme al pfo. 2º del art. 6.1 del RPRP, la reclamación "irá acompañada (...) de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante."

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.

3º. 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”.

Configuran, por otra parte, la fase instructora del procedimiento que, en cierta medida, impone a la Administración el deber -no, propiamente, una carga, que es una situación jurídica de carácter más bien activo, dado que se exige como presupuesto para la obtención de un beneficio- de proporcionarse a sí misma la prueba de los hechos precisos para la resolución, que armoniza con la que asimismo le incumbe, de actuar objetivamente en defensa del interés público (art. 103.1 de la CE).

Y ello sin perjuicio de que, satisfechas cumplidamente por el instructor sus obligaciones, haya de observar el órgano resolutorio la “regla de juicio” que distribuye materialmente, según se indicó, la carga de la prueba.

4º) 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 la prueba 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 una posición de mayor disponibilidad o facilidad probatoria.

2. En relación con la cuestión de fondo.

1º. 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, LTCVM y SV, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo; arts. 5 de la LCC y 14 del RCCan).

2º. La fuente de la responsabilidad administrativa radica en la asunción por la Administración del riesgo de daños a usuarios que comporta la prestación de los servicios públicos, unido a la inexistencia de un deber jurídico, por parte del administrado, de soportarlos; y así, el uso del dominio público viario por parte de los ciudadanos comporta una confianza legítima en que la conducción se va a desarrollar en condiciones adecuadas de seguridad, sin la presencia de obstáculos inopinados o inadvertidos, de manera que la existencia de estos daños no legítimamente soportables por los usuarios de la carretera convierten en antijurídico el daño patrimonial experimentado.

3º. Que no puede apreciarse la concurrencia de fuerza mayor, ni, en general, la ruptura de la relación de causalidad, partiendo de la mera constatación de obstáculos en la vía con abstracción de cualquier otro elemento de juicio; ni el impacto con los mismos puede considerarse, sin más, como externo o extraño a la actuación activa u omisiva de la Administración en el ejercicio de sus competencias, debiendo analizarse las circunstancias de lugar, tiempo y modo concurrentes en el caso examinado en orden a la comprobación del cumplimiento por la Administración de su deber de cuidado específico.

IV

1. Están legitimados en el procedimiento de responsabilidad patrimonial a que se refiere este Dictamen:

a) Activamente, J.L.M.G., conforme al art. 31.1.a) de la LRJAP-PAC, como titular, según consta acreditado, del derecho de propiedad sobre el vehículo.

b) Pasivamente, el Cabildo Insular de La Palma, por ser el titular del servicio público de carreteras, y, por ende, del mantenimiento y conservación de aquella en la que tuvo su origen la supuesta lesión indemnizable.

2. La solicitud que dio lugar a la iniciación del procedimiento se ha presentado dentro del plazo de un año establecido en el art. 142.5 de la LRJAP-PAC.

3. Concurren en la reclamación formulada, los requisitos de admisibilidad del art. 139.2 LRJAP-PAC consistentes en la efectividad y evaluabilidad del daño, y en la individualización del mismo en el reclamante.

V

1. En relación con la tramitación del procedimiento, se ha observado, en general, las prescripciones generales establecidas al efecto.

Sin embargo, se ha superado el plazo de duración del procedimiento, que es de seis meses, conforme resulta de aplicar los arts. 42.2 de la LRJAP-PAC y 13.3 del RPAP, 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, pese a lo cual subsiste la obligación de resolver, como en efecto se ha propuesto al órgano resolutorio [arts. 42.1 y 43.4.b) de la propia LRJAP-PAC].

2. En cuanto a la cuestión de fondo, se observa lo siguiente:

Según el Destacamento de Santa Cruz de La Palma, de la Guardia Civil, Agrupación de Tráfico, exp. 47/03 “no se tiene constancia de la existencia de accidente de circulación u otra incidencia que provocara daños en el vehículo, el 5 de octubre de 2003, por lo que no se instruyó diligencia alguna (...)”.

Del mismo, la Policía Local de Barlovento señala que: “no existe constancia de ninguna denuncia formulada por J.L.M.G., de haber sufrido ningún tipo de accidente en la carretera LP-1”.

El informe del Servicio Técnico de Infraestructuras Sección de Policía de Carreteras, Conservación viaria y Convenios expone que, “no tiene constancia, en la inspección diaria que realiza de las carreteras, de desprendimientos o caídas de piedras en la zona de los hechos, sin que conste en su caso, aviso o comunicación alguna, de fuerza pública o particular sobre la existencia de desprendimientos, caída de piedras o accidentes en la zona”.

Por lo tanto, salvo las manifestaciones del reclamante no ha quedado acreditado de manera fehaciente: 1º) el supuesto accidente del vehículo al no acreditarse que se encontrara en el lugar de los hechos; 2º) el impacto contra el

vehículo de una piedra sea consecuencia de un desprendimiento producido en la carretera, por la que el interesado supuestamente circulaba; y 3º) que los daños del vehículo sean motivados por el impacto de éste con un obstáculo.

Estas circunstancias de omisión de prueba impiden estimar la responsabilidad patrimonial del reclamante.

C O N C L U S I Ó N

La PR es conforme a Derecho, al no haberse probado los hechos constitutivos de la pretensión resarcitoria.