

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE CARRETERAS EN ESPAÑA. *

Por
María de los Ángeles González Gómez.
Abogado. Iltre. Colegio de Madrid.

- *Publicado en el INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD INTERIOR (IUSI) dependiente de la UNIVERSIDAD NACIONAL de EDUCACIÓN a DISTANCIA (UNED). Revista de la Guardia Civil. Cuadernos de Formación. Núm. 708. Mayo 2003.Págs. I-IV.*
- *Publicado en Mundo Juridico*

La vigente Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras que sustituye a la Ley 51/1974, de 19 de diciembre, define en su art. 2 las **Carreteras** como “vías de dominio y uso público proyectadas y construidas fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles“. Esta Ley sigue conservando la tradicional denominación de redes arteriales, y de los llamados Tramos o Travesías urbanas. [1]

El art. 37 de la Ley 25/1988, distingue entre:

Red arterial de una población, como “el conjunto de tramos de carretera actuales o futuras, que establezcan de forma integrada la continuidad o conexión de los distintos itinerarios de interés general del Estado, o presten el debido acceso a los núcleos de población “.

Tramos urbanos, son “aquellos tramos de las carreteras estatales que discurran por suelo calificado de urbano por el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico “.

Travesías, es “ la parte de tramo urbano en la que existan edificaciones consolidadas al menos en las dos terceras partes de su longitud y un entramado de calles al menos de uno de los márgenes “.

La citada Ley, en el art. 2 diferencia las **Carreteras** atendiendo a sus características, distinguiendo entre autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales.

Las autopistas son “carreteras especialmente proyectadas, construidas y señalizadas como tales para la exclusiva circulación de automóviles y reúnen las siguientes características:

- a) No tener acceso a las mismas las propiedades colindantes;
- b) No cruzar a nivel ninguna otra senda, vía, línea de ferrocarril o

tranvía ni ser cruzada a nivel por senda, vía de comunicación o servidumbre de paso alguna; c) Constar de distintas calzadas para cada sentido de circulación separadas entre sí, salvo en puntos singulares o con carácter temporal por una franja de terreno no destinada a la circulación o, en casos excepcionales, por otros medios “.

Las autovías son las “*carreteras que, no reuniendo todos los requisitos de las autopistas, tienen calzadas separadas para cada sentido de la circulación y limitación de accesos a las propiedades colindantes “.*

Las vías rápidas son las “*carreteras de una sola calzada y con limitación total de accesos a las propiedades colindantes “.*

Finalmente, señala el art. 2 que las carreteras convencionales, son las que “*no reúnen las características propias de las autopistas, autovías y vías rápidas “.*

Lamentablemente, se repiten con frecuencia hechos que originan accidentes, en ocasiones graves, en el tránsito de los ciudadanos por la vía pública y de los cuales se deriva la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas frente a los perjudicados.

Ante estas situaciones de riesgo, la **Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil**, y el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con competencias en la materia, vienen extremando el celo profesional, suficientemente acreditado por sus diversas actuaciones día a día en nuestras carreteras, debiendo prestar especial atención a todas aquellas circunstancias que impidan circular con seguridad a los vehículos, sus ocupantes y los posibles viandantes o transeúntes, que se puedan ver afectados, poniendo en riesgo sus vidas, por hechos en muchos casos evitables, que se producen como consecuencia de circunstancias que obstaculizan la utilización de las vías públicas de forma segura.

La tarea de conservación, uso y explotación de las carreteras, ya sea realizada directamente por el Estado mediante gestión directa o bien a través de la gestión indirecta de los Servicios Públicos prevista en la propia Ley de Carreteras, comprende las operaciones de “*conservación y **mantenimiento** “de las mismas, encaminada a la defensa de la vía y a su mejor uso, incluyendo dentro de esta tareas las de señalización.*

Sin embargo, una larga experiencia pone de manifiesto que dichos trabajos se planifican y desarrollan de tal forma que constituyen un peligro en si mismos.

La labor preventiva que fundamentalmente desarrollan los Agentes de la **Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en nuestras carreteras, se manifiesta de forma constante** mediante las comunicaciones que vienen realizando en las “*papeletas de servicio “*, al efecto de que se cursen las instrucciones oportunas para exigir a los responsables la suspensión de dichos actos por otro lado sancionables administrativamente, pudiendo incluso llegar a ser constitutivos de delitos o faltas penalmente sancionados por el Órgano Jurisdiccional.

La Ley 25/1988 clasifica las infracciones como leves, graves y muy graves, determinando como sanciones leves las comprendidas entre 150,25 € y 1.502,53 €; las graves entre 1.503,53 € y 6.010,12 €, y finalmente las sanciones muy graves desde 6.010,12 € y 1.525.530 €, es decir, que la sanción máxima puede llegar a veinticinco millones de pesetas.

Los Agentes de Tráfico, en cumplimiento de la labor de vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en vías públicas interurbanas tal y como tienen encomendada a través de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su art.12.1.B.a.), cuando aprecian que los hechos alcanzan notoria gravedad, proceden a extender directamente el “boletín de denuncia”.

Sin intención de ser exhaustivos, podemos señalar como circunstancias más habitualmente denunciadas tanto por los Agentes de Tráfico, como por propios conductores, peatones y transeúntes perjudicados, ante las diferentes Administraciones responsables, entre otras: ejecución de obras con incorrecta o nula señalización, colisión contra pivotes de señalización o balizas de obras incorrectamente colocados, deteriorados, rotos o en mal estado general de conservación; existencia de manchas de combustible o aceites en la calzada, desprendimientos de tierra que invaden la calzada; existencia de zanjas en los arcenes y/o aceras por obras sin las debidas medidas de seguridad para los peatones y/o transeúntes; existencia de tabloneros inestables sin barandillas de protección, que propicien situaciones de riesgo; colisiones con animales procedentes, entre otros, de Reservas Nacionales de Caza que invaden la carretera por no estar la misma adecuadamente vallada; colisiones con árboles o postes caídos que se encuentran en la carretera; mal estado del arcén, semáforos incorrectamente sincronizados; hundimiento de pavimentación; existencia de piedras y/o gravilla en la calzada, falta de tapas de registro; colisiones como consecuencia de la invasión en la calzada de contenedores de basura, etc...

El derecho de los particulares a ser indemnizados por la Administración por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, se configura como una garantía constitucional, al amparo del art. 106 de nuestra Carta Magna.

Una reciente Sentencia de la Sala Primera de lo Civil del Tribunal Supremo de 12 abril 2002, establece la responsabilidad civil solidaria de la Administración del Estado y del propietario de un caballo que irrumpió en la ronda este de Málaga de la Autovía N-340, el demandante observa desde su vehículo que en el margen derecho de la calzada hay un caballo, al volver la vista al frente, observa con estupor y se ve sorprendido por otro caballo que se situaba delante de su vehículo en el mismo carril por el que transitaba, sin tener tiempo para detener el vehículo y evitar la colisión contra el animal.

La referida S^a del TS “condena solidariamente a la Administración del Estado y al propietario de los caballos a responder de los daños sufridos por los ocupantes del automóvil, con base en que en el proyecto de la autovía se había previsto su cerramiento pero las vallas no se realizaron antes de comenzar a prestar servicio la carretera, comportando un riesgo el hecho de no haberse construido las mismas con anterioridad a la apertura de la vía pública, y que el accidente dañoso no hubiera sucedido de haberse

llevado a cabo la totalidad de los trabajos accesorios antes de su entrada en funcionamiento “. Normas aplicadas: arts. 1115, 1146, 1147, 1148 y 1902 Código Civil.

Con relación a las competencias sobre Carreteras, y por tanto la Responsabilidad Patrimonial derivada de la misma, habrá que determinar la Administración a la que corresponde en cada caso concreto.

En lo referente a la **construcción, conservación y explotación** de autopistas en régimen de peaje, continúa en parte vigente la Ley 8/1972, de 10 de mayo, además de la propia Ley 25/1988.

En relación a las **carreteras y caminos** dependientes de los Municipios y Provincias, es obligada la remisión a la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, de 2 abril 1985, especialmente al art. 25 que atribuye a los municipios competencia para la conservación de caminos y vías.

El reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA. se encuentra regulado por los arts. 148.1.4. y 5. y 149.1.24. CE y los respectivos Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas que determinan el régimen competencial en materia de carreteras.

La mayoría de las Comunidades Autónomas, recogen íntegramente los preceptos constitucionales atribuyéndose competencias sobre las obras públicas que se ejecuten dentro de su territorio y que no tengan la calificación legal de interés general ni afecten a otra Comunidad Autónoma y sobre las carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma. Entre otros, el art. 9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el art. 27 del Estatuto de Autonomía de Galicia y el art. 35 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Por tanto será su calificación o no, como de interés general y la posible afección a varias Comunidades Autónomas lo que determine la titularidad estatal o autonómica de la carretera.

La “competencia exclusiva “sobre las carreteras, ya sea estatal o autonómica, se refiere al poder de dictar leyes, aprobar reglamentos, así como a la ejecución y control de todas las actuaciones públicas en esa materia. No obstante dicha competencia exclusiva debe calificarse como limitada.

En cualquier caso, conviene recordar, que las potestades de inspección, investigación o supervisión otorgan a las Administraciones Públicas la posibilidad de llevar a cabo funciones específicas de comprobación o constatación de la legalidad, permitiendo la posibilidad de que una Administración Pública compruebe y verifique que otra Administración distinta cumple con precisión y rigurosidad los deberes que las normas le imponen.

Esta función inspectora afecta a las relaciones entre la Administración Estatal y las Administraciones Autonómicas o incluso a las Administraciones Locales queda establecida en el art. 56.2 LRBRL. No obstante, hay que precisar que esta “inspección”

no deberá duplicar la acción administrativa ni vaciará de contenido las competencias asumidas en esta materia.

En relación a la concurrencia de responsabilidad entre varias Administraciones Públicas, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prevé en su art. 140 que cuando concurren varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención, y en todo caso responderán **solidariamente** cuando no sea posible dicha determinación.

En la existencia de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, deben concurrir tres requisitos necesarios: la existencia de **“lesión”** que deberá ser efectiva, evaluable económicamente e individualizada con relación a una persona o grupo de personas en cualesquiera de sus bienes y derechos; la concurrencia del funcionamiento **“normal o anormal”** de los servicios públicos; y una **“relación de causalidad”** que permita imputar la lesión a la Administración.

En relación a la indemnización, es criterio unánime de la Doctrina y la Jurisprudencia que la misma se establecerá atendiendo al **“principio de integridad de la reparación”**, siendo la misma compatible con las prestaciones económicas o asistenciales que las leyes puedan establecer para el caso, lo que resulta de especial interés en la materia que nos ocupa, en aquellos supuestos en los que concurre junto a la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, el derecho al cobro de indemnizaciones de seguros privados.

La Administración ha venido alegando que la percepción de ambas cuantías podía llevar a un **“enriquecimiento sin causa”**, lo que ha motivado que el Tribunal Supremo en **Sentencia de 26 febrero de 1991 rechazara este argumento basándose en la diferente causa jurídica de ambas prestaciones; es decir, el deber de indemnizar de la Administración por hecho dañoso cuyo resultado le es imputable por un lado, y por otro la relación contractual entre el dañado y la aseguradora.**

Con relación al cálculo de la indemnización, éste se realizará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al IPC, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, siendo el criterio jurisprudencial que se debe tomar como referencia para el cálculo de los intereses de demora la fecha de presentación del escrito que inicia el procedimiento administrativo de Responsabilidad Patrimonial. (Entre otras, SSTs de 10 julio 1992 y 16 diciembre 1997).

En relación al procedimiento administrativo que resuelve la existencia y determinación en su caso de la Responsabilidad Patrimonial, la ley distingue un **Procedimiento Ordinario** y un **Procedimiento Abreviado**.

El **Procedimiento Ordinario** puede ser iniciado de oficio o a instancia del interesado, tal y como establece el art. 142 de la Ley 30/1992.

La reclamación se dirige al órgano que debe resolver el procedimiento. En el caso de que exista concurrencia de responsabilidades entre varias Administraciones, la tramitación

corresponderá a la Administración Pública con mayor participación en la financiación del servicio que motiva la responsabilidad.

El plazo para ejercer la acción de responsabilidad es de un año a partir de la producción del hecho, si bien en aquellos supuestos en que se hayan producido daños físicos o psíquicos a las personas, el plazo se computará desde la curación o determinación del alcance de las secuelas.

Para la resolución del procedimiento, es preceptivo el Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de las Comunidades Autónomas, en su caso, cuando así requiera la Ley Orgánica del Consejo de Estado.

Resulta de especial relevancia el Dictamen del Consejo de Estado, ya que el mismo versa sobre la ***Propuesta de Resolución del Órgano Instructor***, por lo que en ocasiones puede suponer una alternativa a la formulada por el instructor, lo que dada la importancia de ésta alta Institución del Estado supone un reforzamiento de la seguridad jurídica y una garantía más para el ciudadano.

Debe tenerse cuenta, que cuando la Responsabilidad Patrimonial deriva de actuaciones administrativas que fueron recurridas sin haberse reclamado en su inicio la eventual responsabilidad (tal vez porque no se conocía el alcance de la cuantía o incluso por desconocimiento del derecho a efectuar dicha reclamación), podrá iniciarse una reclamación sucesiva e independiente a la solicitud previamente establecida, debiendo tenerse en cuenta que la anulación de un acto administrativo o un reglamento no va a generar automáticamente el derecho a la percepción de indemnización.

El procedimiento termina normalmente con la resolución del órgano competente, que habrá de dictarse en el plazo de veinte días a contar desde la recepción del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico correspondiente, o si el Dictamen no fuera preceptivo, desde la conclusión del trámite de audiencia.

Tal y como establece el art. 2 del R.D. 429/1993, de 26 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, ***“ la resolución del procedimiento, o en su caso, el acuerdo de terminación convencional fijará la cuantía y el modo de la indemnización cuando proceda “.***

La resolución se pronunciará, igualmente, sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía de la indemnización, debiendo explicitar los criterios utilizados para su cálculo.

Transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento, sin que haya recaído resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el Acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular, abriéndose por tanto la posibilidad de la reclamación por la vía Contencioso-Administrativa.

En segundo lugar, el art. 14 de la Ley 30/1992 prevé la tramitación del **Procedimiento Abreviado**, cuando a la vista de las actuaciones, documentos e informaciones del

Procedimiento Ordinario, el órgano instructor entienda que son inequívocas la relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público, así como la valoración del daño y el cálculo de la indemnización; estableciendo la ley que podrá ser acordada de oficio la suspensión del Procedimiento Ordinario y la iniciación del Procedimiento Abreviado, teniendo en cuenta que el mismo solo puede iniciarse antes del trámite de audiencia..

Este procedimiento al igual que el Ordinario, prevé la posibilidad de que tanto el interesado como el órgano instructor propongan la terminación del mismo mediante Acuerdo, que en su caso pondría fin al procedimiento.

En éste procedimiento, el preceptivo Dictamen del Consejo de Estado, deberá ser emitido en el plazo de diez días. Si el mismo fuera discrepante con la propuesta de resolución, el Órgano competente acordará el levantamiento de la suspensión del Procedimiento Ordinario y la remisión de todo lo actuado al órgano competente para su instrucción ordinaria, notificándolo al interesado.

Una vez transcurridos treinta días desde la iniciación del procedimiento sin que haya recaído resolución, sin que se haya formalizado acuerdo o se haya levantado la suspensión del procedimiento ordinario, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización solicitada.

BIBLIOGRAFÍA.

BERMEJO VERA, José (Director). GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel.; GUEDEA MARTÍN, Manuel; TENA PIAZUELO, Vitelio; GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo; GIMENO FELIU, José María; OLIVÁN DEL CACHO, Javier; TEJEDOR BIELSA, Julio C.; MOREU CARBONELL, Elisa. Derecho Administrativo. Parte Especial. Ed. Civitas. 5ª Edición. 2001. Madrid.

COSCULLUELA MONTANER, Luis. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Civitas. Madrid. 10ª. 1999.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas. Ed. Civitas. Madrid. 2000.

LABARGA TEJADA, V.F. “Incidencia de las carreteras y autopistas en los usos del suelo. Aspectos jurídicos “. Revista de Derecho Urbanístico, Núm. 197.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio. ARTIGO “LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA “. Publicado en:

[1] Prólogo de LUIS COSCULLUELA MONTANER. Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid en Carreteras, su Régimen Jurídico, de la profesora de la Universidad de Valladolid CONCEPCIÓN MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI. Editorial Montecorvo. Madrid. 1990. Pág. 14.

MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, Concepción. Carreteras, su régimen jurídico Editorial Montecorvo. Madrid.1990.

-
- * **Publicado en el INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD INTERIOR (IUSI) dependiente de la UNIVERSIDAD NACIONAL de EDUCACIÓN a DISTANCIA (UNED). Revista de la Guardia Civil. Cuadernos de Formación. Núm. 708. Mayo 2003.Págs. I-IV.**