



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 2 / 1 9 9 7

La Laguna, a 27 de febrero de 1997.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno sobre la *Propuesta de Orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización, formulada por E.L.M. y M.C.M.J., como consecuencia de la muerte de su hijo ocurrida en accidente de circulación (EXP. 14/1997 ID)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, es una propuesta de resolución de procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de la Administración autonómica por el funcionamiento del servicio regional de carreteras. De la naturaleza de esta propuesta se deriva la legitimidad y preceptividad de la solicitud de Dictamen y la competencia del Consejo, según los arts. 11.1 y 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo, en relación este último precepto con el art. 22.13 de la Ley orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado y con el art. 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

### II

La Propuesta de Resolución sometida a Dictamen concluye un procedimiento, iniciado el 28 de Octubre de 1994, mediante escrito por el que E.L.M. y M.C.M.J., los cuales actúan representados por A.C.S., solicitan indemnización por responsabilidad

---

\* **PONENTE:** Sr. Plata Medina.

patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias por importe de 15.000.000 de pesetas por la muerte de su hijo L.L.M. Dicha propuesta se pronuncia en sentido contrario a la pretensión indemnizatoria.

El titular del órgano competente para dictar la Resolución propuesta es el Consejero de Obras Públicas (arts. 27.2 y 29 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, LRJAPC; y asimismo para acordar la ordenación del gasto de conformidad con lo dispuesto en el art. 49.1 Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma) y la forma de Orden departamental es la que impone el art. 42 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La titularidad del servicio público en el seno del cual se produce el daño corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, conforme a los arts. 29.13 del Estatuto de Autonomía, los artículos 2.1, 2.2, 3 y Disposición Transitoria III de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, su Reglamento aprobado por Decreto 131/1995, de 11 de mayo sin que esa titularidad haya sido alterada (disposición transitoria primera LRJAPC) por la transferencia a los Cabildos Insulares en materia de carreteras pues la vía donde ocurrió el siniestro GC-1 es de interés regional de conformidad con lo que dispone el Anexo II del Reglamento de Carreteras de Canarias. En cualquier caso, tanto el derogado Decreto 247/1993 de 10 de septiembre, por el que se clasificaban las carreteras de interés regional, como el citado vigente Reglamento de Carreteras de Canarias (art. 12) consideran a la vía donde aconteció el siniestro como de carácter regional.

La reclamación de indemnización se ha interpuesto dentro del plazo de un año que establece el RPRPAP, por lo que procede admitir dicha solicitud de reclamación de daños sufridos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Este Consejo tuvo ocasión de pronunciarse parcialmente sobre una propuesta de Orden relativa al mismo asunto en el Dictamen 93/1996, en cuya única conclusión se señaló que, "La propuesta de Orden objeto del presente Dictamen no resulta conforme a Derecho por las razones señaladas respecto a la inadecuada práctica del trámite de audiencia y vista a la interesada". De acuerdo con el contenido de dicho Dictamen, se confirió correctamente el oportuno trámite de vista y audiencia a los

interesados, que no realizaron alegación alguna y se redactó nueva propuesta de resolución de fecha 16 de enero de 1997, que constituye el objeto del presente dictamen.

### III

En primer término conviene precisar que la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española, y que aparece formulada en el artículo 121 de la LEF y 139 de la LRJAPC, supone que la Administración responde por toda lesión que los particulares sufran siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, esto es, de la gestión administrativa en general, incluso de las actuaciones u omisiones puramente materiales o de hecho. De acuerdo con ello quedan también comprendidos los daños producidos por una actividad perfectamente lícita, lo cual supone la inclusión dentro de la fórmula legal de los daños causados involuntariamente y, en definitiva, los resultantes del riesgo creado por la existencia misma de ciertos servicios o por la forma en que estén organizados. En su consecuencia basta la existencia de un resultado dañoso que cause un perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado respecto a una persona o un grupo de personas, para que surja la obligación de indemnizar, sin que se requiera otro requisito que la relación de causalidad entre el acto y el daño prescindiendo en absoluto de la licitud o ilicitud del acto causante del daño; abarcando hechos que, aunque insólitos, tengan lugar dentro de las virtualidades propias que encierra el funcionamiento de esa actividad o servicio, a pesar de ser independiente del actuar del órgano administrativo. Por su parte el concepto jurídico de fuerza mayor (art. 1.105 del Código Civil) está reservado, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, a los acontecimientos extraños al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad, según su propia naturaleza.

### IV

Los hechos por los que se reclama se produjeron -según relatan los solicitantes- el día 31 de Octubre de 1993 en la carretera GC-1, dirección Sur-Las Palmas. Consideran que el accidente fue motivado por la deficiente instalación, así como por

el mal estado de conservación de la barrera de seguridad de la citada carretera, a la altura del p.k. 4,200. Según relatan el vehículo circulaba dicho día sobre las 6.30 horas, por el carril derecho de la carretera GC-1, en dirección hacia Las Palmas de Gran Canaria cuando tras accionar el sistema de frenado realizó una maniobra evasiva hacia la izquierda, derrapando el vehículo y atravesando la calzada de derecha a izquierda, para posteriormente colisionar con la barrera de seguridad del borde derecho, la cual no soportó el empuje, motivo por el que se precipitó al vacío para luego caer en el recinto de la potabilizadora resultando muerto L.L.M. Asimismo se expone que con posterioridad al suceso se procedió a la colocación de una barrera de doble altura. Aporta como medio probatorio certificado de nacimiento y defunción de L.L.M., declaratorio de herederos abintestato, en el que figuran los reclamantes como únicos herederos del fallecido; certificado del Registro General de Actos de Ultima Voluntad, copia del atestado instruido por la Guardia Civil de Tráfico; copia del informe remitido por la Guardia Civil de Tráfico al Juzgado de Instrucción nº 4 de Las Palmas; copia del informe fotográfico realizado asimismo por el citado cuerpo, y copia de las normas provisionales sobre barreras de seguridad, aprobadas por Orden circular de la Dirección General de Carreteras y Caminos del Ministerio de Obras Públicas.

Como quiera que la prueba testifical de los Guardias civiles intervinientes en el accidente solicitada por los interesados no pudo ser practicada se acuerda retrotraer las actuaciones para evacuar dicho trámite y a la vista de que los Agentes de la Guardia Civil de Tráfico no pueden desplazarse en horas de trabajo se remite a los mismos el correspondiente interrogatorio de preguntas, el cual es contestado por los Agentes intervinientes L.F.C. y C.S.L. instructores del atestado 696/93. El primero de ellos manifiesta que se ratifica en el atestado e informe técnico 696/93- en el que el mismo hace figurar como causa eficiente del accidente "circular distraído momentáneamente de la conducción y a velocidad inadecuada para el trazado de la vía el conductor del turismo, que la barrera bionda no pudo soportar el empuje del vehículo; que según su parecer es cierto que el vehículo había frenado y derrapado anteriormente al choque contra dicha valla; que según su apreciación la valla bionda presentaba con anterioridad al accidente aspecto de no encontrarse en buenas condiciones y que su altura sobre el nivel del firme era inferior a los 0.50; que según su criterio la valla metálica al vencerse pudo hacer de rampa trampolín; que poco después del accidente la bionda así como sus soportes fueron reforzados,

instalándose además una doble valla metálica que duplica la de la anterior. En el mismo sentido se pronuncia el otro Agente interviniente, a excepción de lo relativo al informe técnico, así como en lo referente a los efectos de trampolín que pudo desempeñar la valla, extremo sobre el que manifiesta no tener una opinión fundada, tratándose solamente de un comentario personal del otro agente.

Emitido informe técnico por el Jefe de Conservación y Explotación, "se reitera que las barreras de seguridad se encontraban en buen estado de conservación; que ello ha resultado probado con el modo en que fue arrancada, puesto que la barrera respondió de manera solidaria, sin partirse ni desprenderse los tramos afectados, sino deformándose para absorber la energía del impacto; que de haber existido un tramo en mal estado, éste se habría separado de la zona débil, lo cual no aconteció; que la arista superior de las bandas se encontraba a la altura normal en toda barrera de seguridad, oscilando entre los 71 y 78 cm sobre la calzada existente en el momento del accidente; que para que la valla pueda hacer de rampa o trampolín, se precisa que el vehículo impacte sobre la parte superior de aquella, (...) que para que ello suceda el vehículo tuvo que haber saltado por la parte superior de la barrera, lo cual únicamente puede ser debido a la elevada energía del mismo; que ello no sería posible de circularse a la velocidad permitida por la zona (...)"

## V

En el presente caso ha quedado suficientemente acreditada la producción de un evento dañoso, evaluable económicamente e individualizado en el hijo de los solicitantes, siendo determinante para concretar la existencia o no de la responsabilidad de la Administración, precisar si la relación de causalidad se ha visto o no interrumpida por la intervención del agente. Esto es, si en el presente caso, ha existido o no una conducta negligente del interesado. A este respecto si bien la jurisprudencia inicial especialmente rigurosa en la materia comenzó afirmando que "para que la Administración pueda ser declarada responsable es preciso que entre el funcionamiento del servicio público y el daño producida exista, y se pruebe por el reclamante una relación no sólo directa sino también exclusiva, con base en la cual rechazaba las demandas de resarcimiento desde el momento en que apreciaba la interferencia en el proceso causal de la conducta de la víctima o de un tercero,

aunque con ellas concurriera a la producción del daño la actividad de la propia Administración demandada, la misma ha ido evolucionando en orden a determinar cuáles son los términos concretos en que debe plantearse el problema de la interferencia de la falta de la víctima en el proceso causal. Por lo pronto no basta ésta para eliminar por sí misma en su totalidad la influencia que, en la producción del daño final haya podido tener la actuación de la Administración, una vez probado que esta última ha tenido alguna efectivamente. A lo sumo, lo más que puede producirse en estos casos en un concurso de causas dotadas cada una de ellas de una determinada potencialidad dañosa, que justifica, en principio, el reparto en la proporción correspondiente de la deuda en que se traduce el deber de resarcimiento. La valoración del conjunto del material probatorio obrante en el expediente supone que la conducta del agente fue decisiva y determinante del daño causado -bien por distracción, somnolencia y/o por exceso de velocidad- por cuya razón ha quedado interrumpida la relación de causalidad, sin que en este caso pueda hablarse de concurso de causas, habida cuenta de que la actuación de la Administración fue de absoluto respeto a la legalidad vigente, debiendo ser imputado el daño a la propia conducta del agente, sin que la actuación de la Administración haya tenido influencia alguna en la producción del daño final, resultando conforme a Derecho el apartado 3 a 7 de los fundamentos de Derecho de la propuesta de resolución que se analiza, en cuanto explica la inexistencia de relación de causalidad entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público de carreteras.

En este sentido cabe citar dos sentencias del Tribunal Supremo que guardan relación con el criterio mantenido en la presente ponencia. De un lado la Sentencia de 24 de abril de 1991 (Ar. 3496) rechaza que se pueda imputar los dos fallecimientos en un accidente de circulación a la circunstancia de que el firme de la carretera aún no estaba consolidado, porque la causa eficiente de aquél radicó en que el conductor, con desprecio de la señalización de obras, no circulaba con la atención y precaución requeridas y la pérdida de control del vehículo se debió a la distracción del conductor.

Otra reciente Sentencia de 2 de diciembre de 1996 también rechaza que la existencia de gravilla suelta en la carretera haga surgir la responsabilidad patrimonial de la Administración por el fallecimiento en un accidente de circulación porque, aunque hubiera concurrido a su producción -como señalaba el Atestado de la Guardia

Civil de Tráfico-, su causa eficiente estuvo en la conducta infractora de la víctima que despreció la señalización de advertencia de obras y entró en la curva a velocidad inadecuada, siendo las señales de limitación de velocidad suficientes para advertir del posible peligro y de la obligación que pesaba sobre el conductor de extremar la prudencia.

Esta doctrina jurisprudencial conduce a que en el presente caso, aun con más razón, se desestime la pretensión indemnizatoria, habida cuenta de que la calzada estaba en perfectas condiciones, debidamente señalizada la presencia de curvas peligrosas y la limitación de velocidad.

## CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen en cuanto desestima la reclamación de indemnización formulada resulta conforme a Derecho.