



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 1 9 / 2 0 0 0

La Laguna, a 28 de septiembre de 2000.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con *la Propuesta de Orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización, formulada por J.F.M.P., por los daños ocasionados en su vehículo (EXP. 126/2000 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución (PR) de referencia, en relación con una reclamación de indemnización por daños causados en el ámbito del servicio público de carreteras, en virtud de delegación de funciones por parte de la Comunidad Autónoma (CAC) al Cabildo Insular de La Palma, que le habilita para el ejercicio de las correspondientes competencias administrativas, de acuerdo con la previsión estatutaria, legal y reglamentaria existente (cfr. artículos 22.3, 23.4 y 30.18 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC); 10.1, 32, 51 y siguientes, así como la Disposición adicional segunda, de la Ley autonómica 14/1990 (LRJAPC); artículo 5.2 de la Ley 9/1991, de Carreteras de Canarias (LCC); y el Decreto 162/1997, de delegación de funciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de carreteras.

2. De la naturaleza del asunto que trae causa se deriva la legitimación del órgano solicitante y la competencia del Consejo, según resulta de los arts. 10 y 11.1 de su Ley de creación, para solicitar y emitir, respectivamente, el Dictamen que se interesa.

* PONENTE: Sr. Reyes Reyes.

3. En los procedimientos de responsabilidad patrimonial que deriven del ejercicio de funciones delegadas por el Gobierno de Canarias a los Cabildos Insulares, como ocurre en materia de carreteras, en virtud del señalado Decreto 162/1997, el Dictamen del Consejo Consultivo es preceptivo, conforme a lo dispuesto en el art. 10.6 LCC, en relación con el art. 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

Este parecer reitera una posición fundamentada en la aplicación del mismo régimen jurídico que vincula a la Administración autonómica, en cuanto a la observancia de este concreto trámite (DDCC 8, 9, 37, 63, 68, 84 y 91/1999, entre otros).

II

1. La Propuesta de Resolución que constituye el objeto de este Dictamen opta por solución de considerar la procedencia de desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada a la Administración actuante del servicio público cuyo funcionamiento ha generado el derecho del particular afectado a ser indemnizado, conforme a lo establecido en el artículo 106 de la Constitución (CE), en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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).

La proposición desestimatoria de la exigencia de responsabilidad se efectúa en la PR al considerarse que no se ha acreditado el origen de la piedra existente en la vía con la que colisionó el vehículo dañado y en la circunstancia de que el reclamante incumplió claramente normas de circulación, lo que determinó el acaecimiento del hecho que ha dado origen a la tramitación del procedimiento instado por el perjudicado.

2. La reclamación ha sido interpuesta el 28 de enero de 1999, dentro del año, computado este plazo desde el día en que se produjo el hecho lesivo ocurrido el día 12 del mismo mes y año, siendo el daño alegado, efectivo, evaluable económicamente y personalmente individualizado (cfr. artículos 139.2 y 142.5 LRJAPC y 6.1 RPRP).

3. La legitimación activa está en el presente caso acreditada, al ser la reclamante titular del bien dañado como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (cfr. artículos 31, 139 y 142 LRJAP-PAC). Y la legitimación pasiva corresponde al Cabildo Insular de La Palma, por ser la Entidad que ejercita, por delegación de la CA, las funciones administrativas en materia de carreteras, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 162/97.

4. El procedimiento de responsabilidad que culmina la PR que nos ocupa se inicia con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modifica la LRJ-PAC, norma que prevé en su disposición transitoria segunda que a los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior, no obstante la procedencia del sistema de recursos que dicha Ley regula. Por ello, la resolución que se dicte agotará la vía administrativa, sin perjuicio del potestativo recurso de reposición que el art. 116 de esta Ley contempla.

III

El hecho alegado por el perjudicado que motiva su reclamación fue que el 12 de enero de 1999, a las 22,30 horas, circulando con el vehículo de su propiedad por la carretera C-830, al lado norte del Barranco del Agua (San Andrés y Sauces), en dirección a los Sauces, se produjo un desprendimiento de piedras inesperado, cayendo una de ellas frente a la rueda izquierda delantera, por lo que le resultó imposible frenar, produciéndose el reventón de dicha rueda, la caída en la cuneta del vehículo y un posterior vuelco lateral, causándose daños cuantificados en el escrito de reclamación en la cantidad de 1.367.888 pesetas.

La PR, en su conclusión tercera, indica que figura en el expediente tramitado, entre otros, los siguientes documentos, cuya valoración en cuanto a su contenido tiene especial interés para la debida resolución a adoptar:

El informe del Jefe de Sección de Policía de Carreteras, emitido 17/3/1999, que manifiesta que "según consta en los partes diarios del personal de conservación de carreteras, el día 13/1/1999, se limpiaron desprendimientos generalizados en la carretera C-830, desde el p.k. 7 a 39, producidos tras un temporal de lluvia y viento, aunque no reflejan que tuvieran conocimiento de que se hubiera producido accidente que hubiera causado desperfectos a vehículos". Este informe del servicio afectado, a

cuyo funcionamiento se atribuye el ocasionamiento de la presunta lesión indemnizable, reconoce la evidencia contrastada de los trabajos realizados el día siguiente en que se produjo el accidente, de limpieza de desprendimientos habidos en los tramos señalados de la carretera en cuestión. O sea, existe un reconocimiento expreso de que tales desprendimientos ocurrieron, que afectaron a la vía y que fue preciso realizar trabajos de limpieza de la misma, con la matización de que se produjeron tras un temporal de lluvia y viento, sin que en los partes diarios del personal de conservación interviniente se reflejara el ocasionamiento de ningún accidente que hubiera causado desperfectos a vehículos.

El atestado del Puesto de la Guardia Civil de San Andrés y Sauces, que hace constar los siguientes datos a considerar:

El conocimiento, a las 22,30 del día 12/1/1999 del accidente ocurrido en las inmediaciones del casco urbano de Los Sauces y la personación de la fuerza actuante en el lugar de los hechos a las 22,35 horas, en el kilómetro 27.500 aproximadamente de la C-830, lugar conocido por la Ladera, "observándose que un vehículo había colisionado contra una piedra que se hallaba en la calzada y se hallaba en la parte izquierda de la misma, en sentido ascendente, hallándose presente su conductor y único ocupante, el cual al parecer y según refiere no está herido, así como una ambulancia". Es de observar que esta constatación reseñada en dicho atestado se verifica casi inmediatamente desde el momento en que se produjo la colisión del vehículo con la piedra, apenas cinco minutos después de la llamada de aviso, estando presente una ambulancia, lo que evidencia la puesta en marcha de una acción rápida de auxilio y de verificación de las consecuencias del accidente, de características aparatosas.

En la diligencia de inspección ocular del propio atestado se expresa que se pudieron constatar los siguientes extremos: "Junto al vehículo se encontraba una piedra de unos 40 centímetros de largo por unos 20 de altura aproximadamente, con señales de rozamiento". Y que al vehículo se le aprecian los siguientes desperfectos: "Rueda y llanta delantera izquierda, rotas. Cristal y limpiaparabrisas, roto. Lateral derecho con varias abolladuras, así como rotura del cristal de la puerta delantera y retrovisor del mismo lado. Cabina hundida".

Y en la diligencia de informe de dicha fuerza actuante, se consigna que "durante estos días ha sido frecuente la caída de piedras a la carretera debido al temporal de viento y agua que ha estado azotando la Isla", y que, "en el momento en que ocurrió

el accidente es cierto que llovía fuertemente y además la zona es bastante propensa a desprendimientos, siendo varios los que han ocasionado accidentes en el citado lugar".

Consta igualmente en dicho atestado que el afectado, al declarar sobre cómo ocurrió el accidente, en los términos antes expresados, que en ese instante llovía bastante, lo que dificultaba aún más la visibilidad y que no hubo testigos del hecho. No obstante, en el escrito de reclamación de 21/1/1999, presentado el 28, indica que el accidente fue presenciado por dos testigos que circulaban detrás de él, cuyos datos facilita, y a los cuales "se les puede tomar declaración", señala. Citados a declarar por el instructor del expediente, ambos comparecen. Reafirmando en que vieron el accidente en el momento en que ocurrió y ofrecen su versión, en esencia coincidente con la del perjudicado y que el atestado de la Guardia Civil refleja.

A requerimiento del órgano instructor se emite detallado informe pericial determinando el alcance de los daños del vehículo siniestrado, al que se adjunta un reportaje fotográfico que refleja la localización de los desperfectos sufridos por dicho automóvil, expresándose en est informe que "todos los daños son como consecuencia del siniestro de ref.", tasándose el importe total indemnizable en la cantidad de 1.224.317 pesetas. Con posterioridad el Perito contesta a un cuestionario adicional que formula el instructor, aclarando que el importe peritado de tales daños no supera el 75% del valor venal, por lo que el vehículo es reparable.

IV

La Propuesta de Resolución motiva la desestimación que postula argumentando:

Que la piedra posible causa del accidente se hallaba en la parte izquierda de la calzada, que cuenta con dos carriles de circulación, en sentido ascendente. Por tanto se encontraba en el carril contrario a aquél por el que debía circular el reclamante.

Que la Fuerza actuante (Guardia Civil) no precisa o no puede precisar el origen de la piedra, sin pronunciarse sobre la existencia de desprendimientos como causa del accidente, si bien hace referencia a la frecuente caída de piedras a la carretera, durante los días en que se produjo el accidente, debido al temporal de viento y agua acaecido, así como que la zona es bastante propensa a desprendimientos, siendo varios los que han ocasionado accidentes en el citado lugar. Lo cual supone que "se

constata no la existencia de un súbito desprendimiento, sino la existencia de una piedra en la parte izquierda de la calzada (...), pero no el origen de la misma, sin que se constate indicios de desprendimientos".

La imputación al conductor del vehículo accidentado de inobservancia de mandatos contenidos en el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, concretamente en los siguientes artículos: 19.1, sobre la obligación de respetar los límites de velocidad establecidos, las características y estado de la vía, las condiciones meteorológicas, de manera que siempre se pueda detener el vehículo dentro de los límites de su campo de visión, ante cualquier obstáculo que pueda presentarse; 11.1, respecto a la obligación de estar en todo momento en condiciones de controlar el vehículo; 13, sobre el deber de circular en todas las vías por la derecha y lo más cerca posible al borde de la calzada y 14.1.a) sobre utilización del carril de la derecha, en las calzadas con doble sentido de la circulación.

Estas imputaciones contenidas en la PR se fundamentan en que el conductor, a la vista de las circunstancias meteorológicas descritas circulaba a velocidad inadecuada, de 50 o 60 km/hora, según la declaración de los testigos, sin que en las actuaciones conste la existencia de señales limitativas de velocidad, ni de advertencia de peligro por desprendimientos en la zona. Y además en que, dada la posición en que se encontraba la piedra con la que colisionó el vehículo, en el carril izquierdo de la calzada, éste circulaba precisamente por ese carril de forma indebida, sin constancia de prueba cierta sobre este hecho y sin consideración respecto a la eventualidad de haber sido desplazada la piedra tras el ocasionamiento del choque con el vehículo dañado.

Ambas conjeturas pueden resultar en este caso aventuradas, máxime considerando que el órgano instructor no acordó la apertura de un período de prueba, para que de forma contradictoria pudiesen esclarecerse debidamente estas cuestiones que suscita la PR, existiendo este deber cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija (art. 80.2 LRJAP-PAC).

Por otro lado en la PR se expresa que por la Sección de Policía de Carreteras se actuó con diligencia en la limpieza realizada al día siguiente del accidente sufrido, para evitar, dentro de sus posibilidades, riesgos para la circulación. Sin embargo, ante la evidencia de ser la zona donde se produjo el hecho "bastante propensa a

desprendimiento, siendo varios los que han ocasionado accidentes en el citado lugar", según refleja el atestado instruido por la Guardia Civil, obrante en el expediente, resulta paradójico que nada se indique sobre la existencia de señales o indicaciones que advirtieran de ese peligro, medida de precaución indispensable que incumbe a la Administración encargada de la conservación y mantenimiento de la Carretera.

En este punto se comparte la doctrina del Tribunal Supremo, contenida, entre otras, en sus sentencias de 4/6/1994 (RJ 4783, F.D. 3º); 3/6/1995 (RJ 5258, F.D. 3º); 30/9/1995 (RJ 6815, F.D. 5º) y 28/2/1998 (RJ 3198, F.D. 3º). Según la misma: "Existe un evidente vínculo de causalidad entre la inactividad del servicio público de carreteras, al omitir la realización de obras que evitasen la caída de rocas sobre la calzada de la carretera (cuyas medidas son técnicamente posibles en la forma al efecto puesta en práctica en otras vías que discurren por zonas susceptibles de desprendimientos), y el resultado dañoso producido".

En consecuencia, se aprecia en el presente supuesto, sometido a la valoración de este Consejo: a) Que se ha causado un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona determinada. b) Que la lesión patrimonial causada es consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público, en relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención extraña que pueda haber influido alterando el nexo causal. c) Que no se ha producido fuerza mayor, única hipótesis excepcionante de la responsabilidad de la Administración. d) Y que por ello es proclamable la responsabilidad patrimonial de la Administración por el hecho a que la Propuesta de Resolución se refiere, al derivar de un defectuoso mantenimiento de la carretera, sin que se desprenda de lo actuado la concurrencia de negligencia del reclamante, en su condición de conductor del vehículo afectado, que excluya o compense la de la Administración; "negligencia, cuya prueba, por el 'onus probandi' imperante en nuestro Ordenamiento Jurídico, artículo 1.214 del Código Civil, en cuanto hecho obstativo, incumbe a quién lo alega" (STS de 4/11/1993, RJ 8188, F.D. 5º).

V

El importe de la reparación de los daños causados fue estimado por el reclamante en el escrito que inicia el procedimiento, en la cantidad estimada de 1.367.888 pesetas. La Administración designó Perito Tasador, quién tras el

reconocimiento del vehículo evaluó el importe total de los daños en 1.224.317 pesetas, tasación que mantiene en informe complementario recabado por el instructor del expediente. No obstante, en la Propuesta de Resolución se desglosan determinadas partidas de repuestos cuya sustitución no se considera necesaria "a la vista de los daños que comprueba la Guardia Civil el día del accidente" y en función de la valoración realizada por el Perito, de la que los detrae, fijando los daños reparables finalmente en la cantidad de 1.056.257, más 47.532 de IGIC, lo que suma 1.103.789 pesetas.

No resulta convincente ni justificada esta alteración del importe fijado por el propio Perito designado al efecto por el órgano instructor, a cuyo criterio técnico hay que atenerse, máxime cuando ha emitido un informe detallado cuyo contenido además ha confirmado en su informe complementario elaborado al efecto a instancia del instructor, para dar respuesta precisamente a las cuestiones que sirven de base a la disminución de dicha valoración de daños efectuada en la Propuesta de Resolución.

Dado el tiempo transcurrido desde el inicio del procedimiento, cuya conclusión ha sobrepasado el plazo de seis meses establecido en el art. 42.2 LRJAP-PAC, en relación con el art. 13.3 RPRP, sin que se haya prorrogado el mismo como consecuencia de la apertura de un período extraordinario de prueba, y sin que se haya suspendido por causa legalmente establecida (art. 42.5 LRJAP-PAC), la cuantía de la indemnización procede sea actualizada a la fecha en que se ponga fin al procedimiento, con arreglo al índice de precios al consumo fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y -en su caso- aplicando los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales son exigibles con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria (art. 141, LRJAP-PAC, procediendo su aplicación en el sentido indicado, como este Organismo ha expuesto en Dictámenes precedentes).

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución dictaminada no se considera ajustada a Derecho. Procede la estimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial y la fijación de la indemnización abonable conforme a los criterios señalados en el Fundamento V.