



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 37/2001

La Laguna, a 8 de marzo de 2001.

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.M.G.C., como consecuencia de los daños ocasionados en su vehículo, cuando circulaba por la carretera C-832, p.k. 156 (EXP. 20/2001 ID)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de La Palma, es la Propuesta de Resolución (PR) formulada en un procedimiento de reclamación de indemnización por los daños causados por el funcionamiento del servicio público de carreteras, de titularidad autonómica, cuyas funciones de mantenimiento y conservación tiene delegadas en virtud del art. 2.1.A.1 del Decreto 162/1997, de 11 de julio, dictado con la cobertura legal del art. 5.2 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, LCC, en relación con los arts. 10, 51 y 52 y la Disposición Adicional 2ª, j) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, LRJAPC, y con el Decreto 247/1993, de 10 de septiembre, la Disposición Transitoria 1ª y Anexo nº 2 del Reglamento de Carreteras de Canarias, RCC, aprobado por el Decreto 131/1995, de 11 de mayo.

2. La legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Cabildo para solicitar el Dictamen resulta del art. 11.1 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias, LCCC.

---

\* **PONENTE:** Sr. Cabrera Ramírez.

3. La preceptividad del Dictamen y la competencia del Consejo para emitirlo tienen el siguiente fundamento legal:

La delegación de competencias administrativas de la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares no altera su titularidad ni su régimen jurídico (arts. 5 y 10, de carácter básico, de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, LPAut; art. 27.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, LRBRL, en relación con los arts. 37.3 y 41.1 de la misma, todos ellos de carácter básico; arts. 51.3, 54 y 55 LRJAPC). El régimen jurídico de una competencia o función administrativa comprende el de la responsabilidad patrimonial por su ejercicio. La regulación de ésta incluye la del procedimiento para exigirla. En este procedimiento la preceptividad del Dictamen del Consejo resulta de la remisión del art. 10.6 de su Ley al art. 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, LOCE.

En la delegación inter-administrativa los actos de la Administración delegada se imputan a la delegante (art. 32 LRJAPC). El acto administrativo de un Cabildo resolviendo una reclamación de responsabilidad es, pues, un acto de la Administración autonómica; por consiguiente, de acuerdo con el art. 10.6 LCCC en relación con el art. 22.13 LOCE, el Dictamen previo del Consejo es preceptivo.

## II

1. Concurren en este procedimiento los requisitos de legitimación activa y pasiva y de no extemporaneidad de la reclamación.

2. Respecto a la tramitación del procedimiento cabe observar lo siguiente:

El procedimiento se inició el 28 de diciembre de 1994, fecha anterior a la delegación a los Cabildos de las funciones de conservación y mantenimiento de las carreteras autonómicas. Por esta causa la reclamación se interpuso ante la Consejería de Obras Públicas que la tramitó y antes de concluir el procedimiento sobrevino la referida delegación, que suscitó la cuestión de si los procedimientos de este tipo iniciados antes de la efectividad de aquella debían ser resueltos por la Administración autonómica o por las insulares. Los criterios dispares al respecto de una y otras determinaron la paralización del procedimiento hasta que, siguiendo la opinión del Dictamen 5/1999, de 19 de enero, del Consejo Consultivo, la

Administración autonómica remitió el presente expediente al Cabildo Insular de La Palma para que continuara su tramitación y lo decidiera.

Este motivo, unido al dilatado período en que la Administración autonómica no realizó ningún tipo de actuación ni hizo uso de la facultad que le confiere el art. 42.6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (LRJAP-PAC), determina que sea más de seis años después de su iniciación cuando se eleva al Consejo Consultivo la Propuesta de Resolución.

Conforme al art. 13.3 RPRP el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses. Este plazo se ha incumplido sobradamente aquí. No obstante, de acuerdo con los arts. 42.1 y 43 LRJAP-PAC en relación con el art. 142.7 de la misma, aun fuera de plazo, la Administración está obligada a resolver expresamente.

Por lo demás, en la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en defectos formales que obsten la emisión de un Dictamen de fondo.

### III

1. La reclamación se fundamenta en que el día 24 de noviembre de 1994, sobre las 18.30 horas, el reclamante sufrió un accidente en la carretera C-832, a la altura del túnel de Bajamar, aproximadamente p.k. 156, en dirección de S/C de la Palma-Puntagorda, cuando circulaba con el vehículo de su propiedad, golpeando los bajos del mismo con una piedra que se encontraba en la calzada, por lo que solicita que le sean indemnizados los daños producidos.

Ha quedado acreditado en el procedimiento según la Propuesta de Resolución la existencia de la piedra sobre la calzada y que el vehículo colisionó con esa piedra por no poder esquivar ésta al ir circulando tras otro vehículo (Conclusión Octava de la PR), así como que la piedra, según el informe de la Oficina Auxiliar de Obras Públicas de Santa Cruz de La Palma, no es producto de desprendimiento por encontrarse el túnel revestido de hormigón en su totalidad, por lo que estima que la existencia de esa piedra ha sido debida bien a la caída de la carga de un camión bien a la actuación de alguna persona mal intencionada o desaprensiva (Conclusión Tercera de

la PR). También consta que el túnel estaba sin deterioro, contando con la señalización y el alumbrado necesario.

Pues bien, con base en estos datos y pruebas, es correcto, como hace la PR, aplicar el artículo 1.214 del Código Civil, que es el que establece en nuestro Ordenamiento jurídico el "onus probandi", esto es la carga de la prueba. Ahora bien, lo que se interpreta mal por la PR es a quién corresponde la carga de la prueba, por tanto quién debe sufrir las consecuencias perjudiciales de la falta de pruebas, ya que, según aquélla, "en todo caso incumbe la carga de la prueba a quien reclama", y es cierto, como afirma su Conclusión Séptima, en aplicación del citado precepto, que en este caso corresponde al reclamante acreditar la relación de causalidad entre el perjuicio patrimonial producido y el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Y efectivamente la PR reconoce que está acreditada la realidad de la existencia de la piedra en la calzada y la colisión con la misma del vehículo por no poder esquivar ésta, o sea la relación de causalidad mencionada.

Ahora bien, ¿qué corresponde probar a la Administración imputada de esta responsabilidad conforme al citado precepto sobre el "onus probandi"? Pues, como sienta, entre otras, la Sentencia de 4 de noviembre de 1993 (Ar. 8188), en un supuesto de responsabilidad patrimonial por piedras en la calzada de una vía, compete a la Administración probar los actos obstativos a dicha relación de causalidad, tales como la negligencia del conductor, la inmediatez del obstáculo existente en la vía, etc., cuya realidad quiebran el nexo causal y determinan la inimputabilidad de la Administración.

La PR, en efecto, pretende quebrar ese nexo causal que estima probado con dos circunstancias obstativas: una, negligencia del conductor, el no cumplimiento por parte del mismo del "principio de seguridad y conducción dirigida", o sea la infracción por parte del conductor del deber de cuidado y atención extremada y constante que le impone el ordenamiento jurídico. Sin embargo, por parte de la Administración no se ha practicado al respecto ninguna prueba, salvo el informe sobre que el túnel estaba bien iluminado. Por otra parte, de estimarse probada esta concausa de la responsabilidad patrimonial, salvo que fuera la totalmente determinante de la responsabilidad patrimonial, sólo daría lugar a una concurrencia de responsabilidades, por lo que tendrían que distribuirse proporcionalmente la indemnización del daño causado. Pero, se repite, no existe prueba alguna de tal negligencia del conductor.

La otra circunstancia obstativa es el tiempo en que la piedra en cuestión cayó o fue puesta en la cazada de la vía, que hiciera prácticamente imposible con el cumplimiento por parte de la Administración de su obligación de mantener la carretera sin obstáculos para la circulación de vehículos. Esta obligación impone a la Administración a tener una vigilancia respecto de las carreteras, que corresponde cumplir al Servicio de Carreteras, en este caso del Cabildo Insular de La Palma. No consta en absoluto en el procedimiento la frecuencia o asiduidad con que el Servicio de Carreteras ha cumplido esta obligación. El accidente ocurre no en las horas de la noche, sino a las 18.30 horas. ¿Desde cuándo, pues, puede estimarse que el personal de dicho Servicio pasó por el lugar del accidente para poder determinar si la piedra existente pasó allí un corto espacio de tiempo que hizo imposible su retirada? En otros procedimientos este Consejo ha podido constatar por los partes que dan las Empresas adjudicatarias de estos servicios de mantenimiento y vigilancia de las carreteras la frecuencia de estas visitas y la posible existencia de obstáculos, mientras que en este supuesto no existe la menor prueba al respecto. Y éstos deben ser problemas fácticos que deben ser acreditados por la Administración, con el fin de romper el nexo causal que le obliga a responder patrimonialmente. Así la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo considera que tales circunstancias deben ser probadas por la Administración, como en su citada Sentencia de 4 de noviembre de 1993 y la también Sentencia de 25 de febrero de 1995 (Ar. 2096), esta última relativa a gravilla existente en el centro de la calzada.

Es, por ello, que el Consejo deba concluir que la PR no es adecuada al Ordenamiento Jurídico aplicable, pues, estimando acreditada la realidad de la relación causal, no ha practicado pruebas suficientes para romper tal nexo mediante la acreditación de las circunstancias obstativas en las que pretende fundamentarla.

2. La anterior conclusión lleva a este Organismo, en cuanto que se ha producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado y existir la relación de causalidad entre la lesión patrimonial y el funcionamiento del servicio público de carreteras a cargo de la Administración Insular, a determinar la valoración de dicha lesión patrimonial. La cuantía de la indemnización reclamada es acorde con las facturas presentadas por la cantidad de 69.024 pesetas, según los informes de valoración que obran en el procedimiento. Ahora bien, dado el tiempo transcurrido desde la fecha de iniciación del procedimiento, cuya terminación ha sobrepasado ampliamente el plazo de seis meses para resolver, sin que se haya suspendido por

alguna de las causas establecidas en el art. 42.5 de la misma LRJAP-PAC, procede ser 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 de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización, los cuales -en su caso- son exigibles con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria, conforme previene el apartado 3 del art. 141 de la última Ley citada.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no se considera conforme a Derecho, al proceder la estimación de la reclamación planteada y en la cuantía establecida, conforme a las consideraciones del Fundamento III.