



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 6 7 / 2 0 0 1

La Laguna, a 10 de mayo 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 Z.C.E. y C.P.P., por daños ocasionados en el vehículo y muerte de su conductor J.P.P., como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 36/2001 ID)\*.*

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

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo, es la propuesta de resolución formulada en un procedimiento de reclamación de indemnización al Cabildo Insular de La Palma 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 (LCCan), 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 (LRJAPCan) y con el Decreto 247/1993, de 10 de septiembre, la Disposición Transitoria 1ª y Anexo nº 2 del Reglamento de Carreteras de Canarias (RCCan), 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.

\* **PONENTE:** Sr. Cabrera Ramírez.

\* **VOTO PARTICULAR:** Sr. Millán Hernández.

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 LRJAPCan). 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, LRJAPCan). 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 LCC en relación con el art. 22.13 LOCE, el Dictamen previo del Consejo es preceptivo.

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva, y de no extemporaneidad de la reclamación. En la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en defectos procedimentales que obsten la emisión de un Dictamen de fondo.

## II

Del expediente resultan los siguientes datos e informes:

1. El accidente de circulación del que se pretende derivar la responsabilidad de la Administración sucedió, según el Atestado de la Guardia Civil de Tráfico, el 22 de abril de 1999, a las 1,30 horas en el término municipal de San Andrés y Sauces, a la altura del punto kilométrico 24'700 de la carretera C-830 (Santa Cruz de La Palma-Barlovento), cuando la furgoneta mixta, cuyo conductor no llevaba puesto el cinturón de seguridad y circulaba en sentido a Santa Cruz de La Palma, al entrar en una curva muy pronunciada hacia la derecha en forma de U, abandonó la calzada, rodó 1'80 metros sobre una acequia de 40 cm. de ancho y +/- 30 cm. de profundidad, que

discurre entre la calzada y el acantilado que bordea la carretera, dejando huellas de rozaduras y arañazos sobre los bordes de la acequia y en las piedras del acantilado, luego se desvió hacia la izquierda y recorrió trece metros sin dejar huellas de roces, ni de frenada ni de derrape sobre la calzada hasta embestir un muro de mampostería ordinaria o malecón de protección, cuyo malecón por el impacto se precipitó al vacío, a continuación recorrió catorce metros por la calzada, sin dejar tampoco huellas de frenada ni de derrape, pero sí marcas discontinuas de roces sobre el asfalto en los cuatro últimos metros, colisionó con otro malecón de protección sito también en el margen izquierdo, del cual destruyó cuatro metros, y abandonó la calzada por ese punto, sobrevoló tres pequeños bancales de cultivo y aterrizó sobre su techo en un cuarto, situado como los anteriores a una cota inferior de la carretera. El conductor falleció por shock hipovolémico.

El vehículo, aparte de la deformación del habitáculo por el impacto de la caída, presentaba las siguientes señales de colisión: arañazos en la puerta delantera derecha, impacto en la parte delantera izquierda, a la altura de la rueda anterior izquierda cuya llanta aparecía deformada y con el neumático deshinchado. La rueda posterior derecha presentaba también el neumático desinflado con un corte en un flanco.

La calzada de la carretera se encontraba en buen estado de conservación y mantenimiento y con señalización horizontal de líneas de color blanco perfectamente marcadas, discontinuas en el centro y continuas en los bordes.

La limitación de velocidad era la genérica para furgonetas mixtas de 80 km/h y no existe limitación específica para el mencionado tramo de vía, no obstante ser el trazado de la vía un "tramo muy sinuoso" y "existencia de una curva en "U" hacia la derecha, seguida de otra semicircular hacia la izquierda, finalizando en otra curva hacia la derecha", según resulta del mencionado atestado de la Guardia Civil de Tráfico.

2. El repetido atestado indica que, debido a la inexistencia de huellas de deslizamiento, frenada, fricción o cualquier otra huella producida por el vehículo no se puede determinar su velocidad, sin embargo, atendiendo a las circunstancias que se señalan, el agente instructor "estima" que su velocidad era superior a 50 km/h, no pudiendo ser más explícito por los motivos expresados.

Como causas inmediatas señala, en primer lugar, la posible infracción a las normas de circulación, al transitar por un tramo muy sinuoso a una velocidad inadecuada que no le permite el control del vehículo una vez abandonada la vía por parte de la rueda trasera derecha, lo cual pone de relieve el hecho de que entre el primer punto de colisión (señalado por el roce de la puerta delantera derecha con el acantilado sito a la derecha de la vía según el sentido de su marcha) hasta el tercer punto de colisión el vehículo recorrió veintisiete metros y que en ese trayecto arrancó íntegramente el primer malecón de protección y destruyó cuatro metros de tramo del segundo malecón; y, en segundo lugar, la posible distracción o desatención del conductor que abandonó la calzada por el margen derecho, o bien el simple error de cálculo, al transitar próximo al borde derecho de la calzada que al trazar una pronunciada curva hacia su derecha, la rueda trasera derecha abandona la vía rodando sobre la acequia de cemento.

Como causas mediatas establece dos: 1ª. Posibles deficiencias en la señalización, al no existir señalización vertical de advertencia de peligro por la existencia de un "escalón lateral" (desnivel de la acequia del margen derecho) -señal P-30-, que la explica afirmando la existencia de la acequia de cemento, que ya ha descrito, bordeando el margen derecho de la calzada, cuya anchura es de 0,40 metros y una profundidad de +/- 0,30 m., la cual no posee dispositivo que la cubra o tape, estando totalmente descubierta, poniendo de este modo en grave peligro a cualquier conductor que abandone la vía por dicho margen, por el motivo que fuere, bien error de cálculo bien por distracción o desatención en la tarea de conducción. Y 2ª. Posible deficiencia en la seguridad pasiva de la vía: muro de protección de mampostería ordinaria situado en el margen izquierdo INEFICAZ, y lo explica dado que por la antigüedad de dichos muros no poseen la suficiente consistencia para soportar las posibles colisiones que los automóviles puedan colisionarle (construcción realizada entre los años cuarenta y cincuenta), además de que "su altura se ha visto claramente mermada tras las sucesivas capas de asfalto realizadas en la vía desde que fueron construidos".

A mayor abundamiento la Jefatura de la Policía Local del Ayuntamiento de San Andrés y Sauces informa con fecha 4 de mayo de 2000 que "en el tramo comprendido entre la Verada, final del caso de San Andrés y Sauces, y el puente del barranco del Agua, han ocurrido varios accidentes similares al salirse los vehículos de la vía por romper el malecón, los cuales no reúnen las condiciones de seguridad adecuadas, con resultado de muerte en otra ocasión" y que "por parte del Ayuntamiento se ha

denunciado la falta de seguridad en dicha vía en varias ocasiones, con el fin de que se proceda a vallar adecuadamente la vía".

E igualmente el Jefe del Puesto de San Andrés y Sauces de la Guardia Civil, con fecha 3 de marzo de 2000, informa que "en el tramo comprendido entre los kilómetros 24 y 25 de la C-830 ha habido varios accidentes de las mismas características que el anterior (el del resultado con muerte de J.P.P.) en los últimos tres años" y que "el citado tramo resulta peligroso por bordear un acantilado, tener varias curvas y carecer de vallado adecuado hasta hace poco tiempo". Del que se desprende que, luego de ocurrido el accidente a que se refiere este Dictamen, se ha sustituido el vallado de los malecones por otro más adecuado. Como así resulta de las fotografías que acompaña la reclamante a su escrito de fecha 21 de enero de 2000.

Finalmente según el parecer del redactor del atestado de la Guardia Civil de Tráfico, el accidente se produjo "cuando al trazar una curva muy pronunciada hacia su derecha (curva en forma de "U"), su conductor permite que la rueda posterior derecha abandone la vía, rodando 01,80 metros sobre una acequia de cemento con una anchura de 40 cm. (posiblemente en ese tramo se produjo el corte en el flanco del neumático, como consecuencia del roce con una compuerta de riego metálica), perdiendo por completo el control del vehículo hasta chocar, en un primer momento, con el muro de piedra existente en el margen izquierdo (posiblemente en ese punto se produjesen los desperfectos graves sobre la llanta delantera izquierda). Seguidamente intenta dominar el vehículo dando varios volantazos de modo instintivo de derecha a izquierda, no logrando dominarlo, abandonando la vía por el margen izquierdo tras otro choque con el muro del mismo margen".

3. El perito pasador, que requiere el órgano instructor para que emita informe, lo hace con fecha 12 de diciembre de 2000, estableciendo en el mismo que es imposible que la rueda trasera derecha haya tocado o pasado sobre la compuerta de riego porque, como muestra el reportaje fotográfico del atestado, está situado bajo una roca que sobresale del talud, precisamente la zona de éste donde se localizan los restos de pintura que se corresponden con los arañazos de la puerta anterior derecha. Si la rueda hubiera pasado sobre esa compuerta forzosamente tendría que presentar abolladuras la parte de la carrocería que la bordea y resulta que el lado derecho del vehículo presenta huellas del contacto con el talud sólo en la puerta delantera derecha mientras que la parte posterior derecha está incólume.

Este informe añade también que si el neumático de la rueda posterior derecha se hubiera cortado con la compuerta de riego y los arañazos sobre los bordes de la acequia hubieran sido causados por la llanta al tener la rueda el neumático reventado, entonces la llanta de esa rueda tendría que haber dejado huellas sobre el asfalto en todo el trayecto de 27 metros que media entre ese primer punto de colisión y el último punto de colisión que es el de salida de la vía, y que sin embargo sólo hay huellas discontinuas de roce sobre el asfalto de la calzada en los últimos cuatro metros anteriores al punto de salida de la vía.

Continúa explicando que, si se afirma que la zona donde rozó la puerta delantera derecha, dejando restos de pintura, es la misma donde instantes después se cortó el neumático de la rueda posterior derecha con la compuerta de riego que está bajo ella, entonces se estaría ante daños en la parte delantera (puerta delantera derecha) y en la parte trasera (corte en el neumático derecho) del mismo lateral, para cuya producción habría sido necesario que ambas ruedas derechas (la delantera y la trasera) rodaran por la acequia, lo que habría impedido que el vehículo continuara circulando al quedar ambas ruedas dentro de la acequia; y que, además, atendiendo a que la anchura y profundidad de ésta son, respectivamente, de 40 y 30 cms., el vehículo habría experimentado una inclinación tal a la derecha que hubiera presentado múltiples daños a todo lo largo de su lateral derecho al impactar con el acantilado y no únicamente huellas de roce en la puerta delantera derecha.

Igualmente se señala que los arañazos en dicha puerta están a una altura del suelo comprendida entre los 60 y 70 cms. y que los restos de pintura sobre la roca están a una altura de 50 cms., lo cual sólo es posible si el vehículo se introdujo con su parte delantera en la acequia y dado que entre ésta y el acantilado no existe separación alguna, no se podría haber producido el daño en la cubierta trasera.

El perito coincide con la Guardia Civil en que la velocidad del vehículo, aunque no se puede calcular por la ausencia de huellas de frenada, era inadecuada y superior a la permitida atendiendo a los desperfectos causados en los muros de contención y a la distancia recorrida entre el primer punto de colisión y los otros dos puntos de colisión.

Por todo esto el perito concluye que la única causa del accidente fue la velocidad inadecuada a la que circulaba el vehículo.

4. Los informes del Servicio Técnico de Infraestructuras de la Administración insular expresan que los malecones de protección consistían en muros de mampostería de 40 x 40 cms. en la arista de la carretera lindante al barranco, que su eficacia es relativa porque depende de la violencia del golpe que reciba, que no existe obligatoriedad de instalar biondas o barreras metálicas de seguridad y que la orden circular 321/95 T y P considera eficaces los sistemas de contención que estaban en servicio; y que la intensidad media de tráfico diaria en la zona del accidente es de 3.000 vehículos. Si bien reconoce en el informe que emite el 17 de marzo de 2000, que el estado de conservación del malecón es regular, que faltaba por reparar algunos huecos, de antiguos impactos, y, en cuanto a su eficacia, que es relativa, puesto que depende de la violencia del golpe que reciba, así como que han existido colisiones de vehículos o desprendimientos de piedras de la otra arista de la carretera, que han impactado en los malecones.

### III

1. El escrito de reclamación fundamenta la responsabilidad de la Administración porque el accidente de circulación en el que falleció J.P.P., conductor del vehículo, fue causado por la falta del deber de vigilancia de la Administración al no señalizar la existencia de una escalón lateral en el tramo de la carretera donde se produjo el accidente, consistente en la acequia existente bordeando la carretera por el margen derecho de una profundidad de 40 cm. y totalmente descubierta, poniendo de este modo en grave peligro a cualquier conductor que abandone la vía por dicho margen por el motivo que fuere, bien por error de cálculo o bien por distracción o desatención del conductor y por la ineficacia de los muros de protección existentes en el margen izquierdo de la carretera, basado en lo que resulta del atestado de Guardia Civil de Tráfico. Por el contrario, la Propuesta de Resolución sometida a este Dictamen desestima la reclamación por entender que no se ha probado inequívocamente la relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público, es decir que el daño o lesión sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Pues bien, en la misma Propuesta de Resolución, en su Conclusión Séptima, se recoge con acierto que al titular de la carretera, en este caso, la LP-1 (antigua C-830) corresponde la actividad de conservación y mantenimiento de la misma, lo que supone la obligación de mantenerla en las mejores condiciones de seguridad para el

tráfico rodado pero también que los elementos accesorios de la misma o los elementos, naturales o no, existentes en la zona demanial aledaña, laderas, taludes, márgenes, etc., no sean fuente de inseguridad, riesgo o peligro para los usuarios de la vía, es decir que la vía se ha de mantener en las condiciones constructivas que proporcionen dicha seguridad. Por tanto, lo que ha debido probarse, en primer lugar, es si efectivamente el Cabildo Insular de La Palma, Administración a la que compete la actividad y conservación de aquella carretera, ha cumplido con esa obligación.

Del procedimiento seguido consta, sin lugar a dudas, que el llamado Punto Fijo de Referencia del atestado de la Guardia Civil de Tráfico, el poste metálico de la señal de localización y orientación de fin del poblado con la leyenda "Los Sauces (señal S-510), situado en el margen derecho de la calzada, figura a 24,000 m. del lugar de la carretera en que comenzó el accidente, y que en aquel se establece la señal de fin de prohibición o restricción, indicando la finalización de limitación de velocidad a 40 km/hora (señal R-501), así como la mencionada señal de fin de poblado de Los Sauces (señal S-510), y luego no existe ninguna otra señalización vertical.

Es cierto que el mencionado atestado establece como una de las causas mediatas la posible deficiencia de señalización al no existir señalización de advertencia de peligro por un "escalón lateral" (desnivel de la acequia en el margen derecho (señal P-30), sin embargo resulta extraño que no haya llamado la atención también como posible deficiencia de señalización, la de curva peligrosa o limitación de velocidad por dicho motivo, ya que en el mismo se advierte repetidas veces el tratarse de un tramo muy sinuoso -curva en "U" seguida de otras semicurvas. Pero valora también el Consejo la mayor relevancia del riesgo resultante de la existencia de la acequia de cemento de +/- 30 cm. de profundidad y 40 cm. de ancho, totalmente descubierta, que la Guardia Civil interviniente estima de grave peligro a cualquier conductor que abandone la vía por dicho margen por el motivo que fuere, pues teniendo en cuenta la obligación de la Administración de mantener la carretera en las mejores condiciones de seguridad para el tráfico rodado, no sólo en cuanto a la calzada, sino también en cuanto a los elementos, naturales o no, existente en la zona demanial aledaña, pues esa acequia de cemento, de mantener su existencia, debería estar convenientemente cubierta o tapada para desaparecer ese peligro.

En cualquier caso la consecuencia de esta circunstancia permite considerar como causa eficiente del accidente, sea cual fuere la explicación del accidente ocurrido

que se acepte, esto es la del atestado de la Guardia Civil de Tráfico o la del perito tasador que informa a instancia del órgano instructor, el haberse salido de la calzada y rodar una rueda del vehículo accidentado sobre la acequia. Existe, por tanto, respecto de esa acequia descubierta lindante con la carretera un incumplimiento por parte de la Administración insular de la obligación aceptada en la Propuesta de Resolución y no tomada debidamente en consideración en la misma para adoptar otra resolución distinta a la adoptada.

Por otra parte, existe otro dato que se estima suficientemente probado y es la segunda causa mediata establecida en el atestado de la Guardia Civil de Tráfico, esto es la posible deficiencia en la seguridad pasiva de la vía: los muros de protección de mampostería ordinaria situados al margen izquierdo de la vía, que no tenían la suficiente consistencia para soportar las colisiones que los automóviles puedan ocasionarle, dada su antigüedad no discutida por los informes del Servicio Técnico de Infraestructuras, antes al contrario aceptado su estado de conservación regular y, aunque efectivamente la velocidad del vehículo influye de modo importante en su eficacia también su estado de conservación dada su antigüedad de muchos años y las colisiones recibidas, además de la reducción de su altura por las sucesivas capas de asfalto realizadas sobre la vía, han debido tener influencia en que el vehículo haya derribado y haya hecho un salto de seis metros aproximadamente para caer en el banal con las ruedas para arriba. También esta obligación de su mantenimiento y conservación e incluso de su adecuación a su situación resulta incumplida por la Administración titular de la carretera, que en cierto modo así lo ha entendido la misma al sustituir, consecuencia del accidente objeto del Dictamen, por otro sistema de protección, como se hizo con posterioridad luego de ocurrido el accidente.

En apoyo de estas apreciaciones cabe citar la reciente Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de fecha 6 de marzo de 2001, según la cual "el mantenimiento en condiciones de seguridad de la zona de dominio público es obligación inexcusable de la Administración Pública, pues dicha obligación incluye el deber de retirar los elementos peligrosos o que puedan suponer riesgo para el tránsito de vehículos de motor que estén situados en las inmediaciones de la carretera, dentro de la zona de dominio público, que puedan constituir un riesgo para el tránsito, cuya presencia no se justifique por otras razones". En esta misma Sentencia se recoge que "la Sala tiene declarado (v.gr. S.S. 6 y 13 de octubre 1998) que, aún cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose de modo general a un

carácter directo, inmediato y exclusivo para particularizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas no queda excluido que la expresada relación causal -especialmente en los supuestos de responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos- pueda aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, circunstancias que pueden dar lugar o no a una moderación de responsabilidad (S.S. 8 de enero 1967, 27 mayo 1984, 11 abril 1986, 22 julio 1988, 25 enero y 26 abril 1997, entre otras)". Y añade, "entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, aquellas que explican el daño por concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia en hipótesis, hubiera evitado aquél (S. 25 enero 1997). No son admisibles, en consecuencia, concepciones restrictivas que irían contra el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (S. 5 junio 1997)".

Por tanto, estima este Consejo Consultivo que existe relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público, es decir, que el daño o lesión sufrida por el reclamante es consecuencia del funcionamiento anormal de los servicios públicos y por tanto en este sentido la Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho.

2. Otra cosa es determinar si el conductor del vehículo ha tenido o no también responsabilidad concurrente en el accidente contemplado. Consta en el expediente tramitado que el atestado de la Guardia Civil de Tráfico recoge como hecho indiscutible que el conductor en el momento del accidente no hacía uso del cinturón de seguridad, lo cual constituye una infracción por parte del conductor que ha podido ser causa de un resultado tan grave como su muerte. Y consta asimismo, tanto por el mismo atestado como por el informe dado por el Perito a instancia del órgano instructor, que la velocidad a que iba el vehículo transitando por una carretera de trazado muy sinuoso, con una curva en forma de "U" hacia la derecha, seguida de una semicurva hacia la izquierda, finalizando en otra curva hacia la derecha, que, si bien no estaba señalizada, era conocida por el conductor, la tomó con velocidad no adecuada y, aunque no ha podido determinarse con certeza la velocidad, la Guardia Civil señala que es a más de 50 km/hora y el perito a instancia de la Administración superior a 80 km/hora, que es el límite de velocidad para furgonetas mixtas, en cualquier caso dadas las distintas colisiones habidas por el

vehículo contra el acantilado y luego contra los muros de protección, cabe llegar a la conclusión de que realmente la velocidad era inadecuada.

Por consiguiente, la responsabilidad de la Administración insular que en el punto anterior se ha estimado debe quedar disminuida en parte por la concurrencia de la culpa del conductor en el accidente sufrido.

3. Habiéndose apreciado, como ha quedado expuesto en el apartado 2 anterior, la concurrencia de causas en el daño padecido, ha de precisarse en qué medida han incidido cada una de ellas en el resultado acontecido, pues cuando existen concurrencia de causas diferentes, unas imputables a la Administración y, otra u otras, a conductas ajenas, debe valorarse dicha concurrencia para atemperar equitativamente la responsabilidad administrativa (SSTS 19 noviembre 1994 y 25 febrero 1995, entre otros), puesto que la concurrencia de causas distintas en la producción de un resultado dañoso no exonera de responsabilidad patrimonial a la Administración, sino que ha de valorarse para moderar equitativamente la cuantía de la responsabilidad indemnizatoria de ésta.

Este Consejo Consultivo, en ponderación de las circunstancias concurrentes en el caso, parte de la consideración de que las causas adecuadas y eficientes han sido la negligencia de la Administración insular al no haber adoptado las medidas necesarias para evitar las situaciones de peligro existentes con la acequia bordeando la carretera totalmente descubierta y los muros de protección, que pese a su antigüedad y estado regular, no fueron oportunamente modificados para evitar esa situación peligrosa, como, por ejemplo, ha ocurrido después del accidente con los muros de protección. Por su parte el conductor efectivamente iba sin el cinturón de seguridad puesto y a una velocidad inadecuada, sin que la misma haya podido determinarse con seguridad y por consiguiente sin saberse si fue o no excesiva hasta el punto de poderla convertir en una causa más adecuada y eficiente. Estas circunstancias llevan a este Organismo a considerar que la Administración insular debe hacer frente a una mayor parte de la responsabilidad reclamada y por ello afrontar una mayor carga reparatoria, siendo la responsabilidad del reclamante menor y en la que se determine para éste debe entenderse disminuida la responsabilidad de aquélla.

Al no resultar del procedimiento suficientemente acreditados la cuantía de los daños a indemnizar, en cuanto a la indemnización por muerte del conductor deberá

determinarse atendiendo al sistema objetivo de baremo para indemnización por muerte actualizada, con los elementos correctores establecidos legalmente en la Ley 30/1995, de Responsabilidad Civil de Seguros de Vehículos a motor, a cuyos criterios acude la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de modo analógico y orientativo, en armonía con los Anexos y Tablas del citado Texto Legal; y en cuanto a los daños materiales por los pertinentes informes periciales. Y la indemnización determinada deberá de actualizarse, con arreglo al índice de precios al consumo fijado por el Instituto Nacional de Estadística y el abono de los intereses que procedan por demora en el pago de las indemnizaciones de conformidad a lo establecido en la Ley General Presupuestaria, artículo 141.3.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución desestimatoria no es ajustada a Derecho, puesto que la Administración insular es responsable por existir conexión entre los daños producidos y el funcionamiento del servicio correspondiente de aquella, si bien en concurrencia con culpa del conductor del vehículo, conforme se razona en el Fundamento III, 1 y 2, por lo que la Propuesta de Resolución debe ser parcialmente estimatoria, debiendo indemnizarse a los reclamantes en la cuantía que resulta del punto 3 del mismo Fundamento.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. CONSEJERO DON CARLOS MILLÁN HERNÁNDEZ AL DICTAMEN 67/2001.**

1. Entre los diversos presupuestos que la Ley establece (arts. 106.2 CE y 139 de la LRJPAC) para exigir responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de las Administraciones Públicas, resalta la "relación de causalidad entre hecho y perjuicio", esto es, que entre el resultado dañoso no justificado y la actuación administrativa (por acción u omisión) se dé relación de causa y efecto.

Para que pueda apreciarse, en consecuencia, responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración, es preciso que entre la lesión y el funcionamiento haya nexo de causalidad objetiva del que resulte que la lesión es consecuencia del funcionamiento.

Relación que ha de ser directa, inmediata y exclusiva entre la causa y el efecto, entre el acto de la Administración y el daño que ese acto ha producido, sin que intervengan elementos ajenos que puedan influir en la alteración del nexo causal.

Partiendo de que la determinación de la relación de causalidad según la teoría de la equivalencia atiende al conjunto de circunstancias, hechos o acontecimientos que han contribuido a la producción del resultado lesivo y, por el contrario, la teoría de la causalidad adecuada, acepta el hecho, entre los diversos, que, con mayor probabilidad haya causado el daño, configurándose éste como su causa generadora, la jurisprudencia del T.S. aplica indistintamente ambas teorías. Razón por la que se hace necesario el examen del caso concreto y el análisis pormenorizado de los hechos y circunstancias para determinar la concurrencia o no de relación de causalidad.

A esta cuestión se añade la posibilidad de la concurrencia de causas que, si bien inicialmente fue negada por la jurisprudencia del TS (S. 12-11-1981), ha sido aceptada, posteriormente, por la doctrina del citado Tribunal.

El Dictamen, aprobado por mayoría, en el análisis concreto de los hechos y circunstancias, aprecia concurrencia de causas, unas imputables al propio perjudicado y otras a la Administración. A la Administración por la existencia de una acequia abierta bordeando la carretera y por la deficiencia en los muros de protección al carecer éstos de consistencia suficiente para soportar una colisión de la naturaleza del accidente.

Se omiten, sin embargo, circunstancias relevantes tales como la orografía del lugar concreto del accidente, montañoso, que explica el emplazamiento de la acequia de riego en la cuneta de la carretera o la naturaleza de la vía, única con doble sentido de circulación, en buen estado de conservación y sin deficiencia antes del accidente, con superficie seca y limpia de obstáculos.

En cuanto a la acequia de riego, no constituye ningún obstáculo sobre la carretera, más aún cuando sobre el conductor recaía el deber de circular exclusivamente sobre la calzada (art. 14.1 LTSV, art. 30 RGC), siendo innecesaria la señal P-30, no existiendo arcén ni posibilidad de abandonar la calzada al discurrir la vía entre un acantilado y un barranco.

Por otro lado, los informes técnicos en cuanto a la supuesta invasión de la acequia por el vehículo, los daños en el neumático posterior derecho y, en general, sobre el siniestro son meras especulaciones no coincidentes, dada la absoluta falta de prueba al haber fallecido el conductor y no existir ningún testigo presencial del siniestro.

Respecto a los muros de contención, su eficacia para detener al vehículo depende, principalmente, del peso, velocidad del vehículo y lugar del impacto. No existen barreras de seguridad perfectas, ni existen barreras de seguridad susceptibles de retener a todo vehículo que impacte contra ellas y que además garanticen la vida o integridad de sus ocupantes. Tal resultado sólo se obtiene mediante una conducción prudente conforme con las normas de seguridad vial.

2. Todo ello pone de relieve que las causas que se imputan a la actuación de la Administración en el Dictamen son excesivamente genéricas y, en todo caso, no guardan la necesaria relación de causalidad entre el servicio de conservación de la carretera y la lesión.

Si a esto se une que el nexo causal puede alterarse por intervención del conductor cuando ésta es el causante directo de la lesión, de tal manera que no se hubiese producido sin ella, como acontece en el presente caso, en el que la víctima no llevaba puesto el cinturón de seguridad, y circulaba con exceso de velocidad en el lugar del siniestro, teniendo en cuenta que éste era natural y residente del lugar del accidente (San Andrés y Sauces) con permiso de conducir, expedido desde el 13 de octubre de 1992, por lo que conocía perfectamente el lugar; el exceso de velocidad y la falta de cinturón se debieron a un acto suficiente, voluntario y libre del fallecido, sin que puedan apreciarse concausas en conformidad con lo anteriormente expresado.

A todo ello y reiterando lo manifestado en el punto 1, de que en esta materia de responsabilidad patrimonial, la determinación de la relación de causalidad exige el examen pormenorizado de cada caso concreto y de las circunstancias singulares que concurren, para afirmar o negar su existencia, no se pueden extraer ni aplicar, como argumenta el Dictamen, las consideraciones que se han tenido en cuenta en determinados pronunciamientos judiciales, para el caso concreto que se dictamina, en particular, la STS de 6 de marzo de 2001 al no adecuarse al perfil de los hechos que acontecen en el presente caso, por cuanto la acequia de riego no es equiparable

a un poste de hierro abandonado en el arcén (supuesto que contempla la sentencia), ni su presencia a diferencia del poste de hierro, carece de justificación.

En consecuencia, la PR debía haberse estimado conforme a Derecho, al no concurrir nexo causal entre el funcionamiento del servicio de carreteras y la lesión, ni concurrencia alguna de causas en la producción del resultado dañoso.