



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 9 / 2002

La Laguna, a 25 de enero de 2002.

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 H.R.R., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 191/2001 ID)**.

FUNDAMENTOS

I

El presente Dictamen formaliza la opinión de este Organismo sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución (PR) de un procedimiento de responsabilidad patrimonial relativa al servicio público de carreteras, a dictar por el Cabildo de La Palma habilitado para ejercer las correspondientes competencias administrativas en virtud de delegación de funciones de dicho servicio por la Comunidad Autónoma (CAC), según previsión legal y mediante Decreto del Gobierno autónomo con fundamento en el Estatuto de Autonomía (cfr. arts. 22.3, 23.4 y 30.18, EAC; 10.1, 32 y 50 y siguientes de la Ley autonómica 14/90, así como la Disposición Adicional Segunda de ésta; art. 5.2 de la Ley autonómica 9/91, de Carreteras, LCC; y el Decreto 162/97).

Por ser delegada la función realizada, son aplicables las normas procedimentales reguladoras de la actuación en esta materia de la Administración autonómica delegante y, por tanto, es preceptiva la solicitud del Dictamen (cfr. art. 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo en relación con el art. 22.13 de la Ley Orgánica del

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

Consejo de Estado), que puede interesar el Presidente del Cabildo indicado en virtud de lo previsto en el vigente art. 11.1 de la Ley reguladora de este Organismo.

El procedimiento se inicia por escrito de reclamación de indemnización por daños presentado el 20 de diciembre de 2000 por H.R.R., en ejercicio del derecho indemnizatorio ordenado, con fundamento en lo dispuesto en el art. 106.2 de la Constitución (CE), en los arts. 139 y siguientes de la Ley 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), aprobado por Real Decreto 429/93, en cumplimiento de lo previsto en el art. 142.3 de la citada Ley.

El hecho lesivo consistió, según el indicado escrito, en la colisión de su vehículo, con otro al tenerse que desviar al carril de dirección contraria al estar el suyo ocupado por una piedra de grandes dimensiones y caer otras del talud o ladera cercano a la vía, cuando circulaba por la carretera LP-1 sobre las 14.45 horas a la altura del p.k. 23.5, dirección desde Barlovento a Santa Cruz.

El reclamante solicita que se le indemnice en la cuantía en la que, según facturas, están valorados los daños sufridos, desestimándolo la PR al considerar que el accidente ocurre por haber vulnerado el afectado el principio de conducción dirigida, rompiendo el nexo de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio, o bien, por su conducción negligente en exclusiva, debiendo asumir tal daño.

II

1. El interesado en las actuaciones es H.R.R., estando legitimado para reclamar al constar que es la persona titular del bien dañado eventualmente (cfr. arts. 142.1, LRJAP-PAC y 4.1, RPRP, en conexión con los arts. 31.1 y 139 de dicha Ley). La legitimación pasiva corresponde al Cabildo de La Palma, como se ha expresado.

Se cumplen los requisitos relativos a la presentación y admisión de la reclamación previstos en los arts. 142.5 y 139.2, LRJAP-PAC, pues aquella se formula dentro del año posterior a la producción del hecho lesivo y el daño es efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado.

2. En relación con la tramitación del procedimiento se reitera la observación, expuesta en Dictámenes anteriores en la materia solicitados por el Cabildo actuante, sobre el inicio del procedimiento con el consiguiente momento de fijación del cómputo del plazo para resolver, sin perjuicio de la adecuada exigencia de subsanación de errores o deficiencias en la reclamación formulada y de la aplicabilidad de los otros preceptos sobre la materia (cfr. arts. 42.5, 68, 70, 71 y 79 LRJAP-PAC y 4 y 6 RPRP).

En todo caso, se realizaron correctamente los trámites probatorio y de vista del expediente y audiencia al interesado, quien no propuso medios probatorios o presentó ulteriores alegaciones u otros elementos de juicio, respectivamente.

En cuanto a la información pertinentemente recabada, ha de señalarse que no se recibió, sin razón aparente, contestación de la Policía Local de San Andrés y Sauces, mientras que la Guardia Civil del puesto de esta localidad indicó no haber efectuado diligencias sobre el accidente. Por su parte, el Destacamento de Tráfico de aquella remitió copia del atestado sobre los hechos de que se trata, confirmando la producción del accidente y la forma y causas del mismo, inmediata y mediata. Además, se señalan las características de la vía donde ocurrió el hecho lesivo, sin mencionar la existencia de señal específica sobre desprendimientos.

En cuanto al Servicio de carreteras, su preceptivo Informe señala que se tuvo conocimiento del desprendimiento alegado, aunque se ignora si se produjo antes del paso del vehículo accidentado o mientras éste circulaba. Por demás, dice que la zona, por las condiciones del terreno, es propensa a desprendimientos, que ocurren de hecho con frecuencia pese a sanearse los taludes, existiendo señal de peligro al respecto en la vía.

3. Por otro lado, se ha superado el plazo de resolución del procedimiento a seguir (cfr. arts. 42.2, LRJAP-PAC y 13.3, RPRP); exceso que no está fundamentado, al no acordarse suspensión del procedimiento o ampliación del plazo indicado por el órgano instructor, según la normativa aplicable, y que no se justifica por las características del caso, no siendo esta demora imputable en absoluto al interesado.

Ahora bien, ello no obsta al cumplimiento de la obligación de resolver expresamente el procedimiento, sin perjuicio de las responsabilidades que proceda exigir (cfr. arts. 41, 42.1, 2 y 3 y 43.1 y 4, LRJAP-PAC) y de que pueda entenderse

desestimatorio el silencio administrativo producido (cfr. arts. 43.2 y 142.7, LRJAP-PAC).

III

1. En relación con la inteligencia y aplicación del instituto de responsabilidad patrimonial de la Administración, con referencia al servicio público de carreteras y a los supuestos de exigibilidad de la misma o de su eventual compartición, de darse concausas del hecho lesivo, así como en la fijación de la cuantía de la indemnización a abonar en su caso, nos remitimos a lo expuesto al respecto en Dictámenes de este Organismo en esta materia, especialmente en los emitidos a solicitud del Cabildo aquí actuante.

Al respecto, procede advertir que la fundamentación de la PR muestra un entendimiento incorrecto tanto de la debida distribución de la carga de la prueba en esta materia, como sobre la determinación de la existencia de la relación de causalidad que hace exigible, total o parcialmente, la responsabilidad de la Administración.

2. A la luz de la documentación disponible, especialmente el atestado proporcionado por la Guardia Civil, se observa que en este supuesto está suficientemente demostrado el accidente sufrido por el vehículo del interesado y el daño en éste, con un determinado costo de reparación. Y también que existe correspondencia entre tales desperfectos y el accidente que los origina.

Además, cabe en principio apreciar relación entre el referido daño y el funcionamiento del servicio, que se recuerda se presta las veinticuatro horas del día y del que forma parte el mantenimiento, saneamiento y limpieza de las vías y sus elementos funcionales o zonas afectas, en orden a asegurar el uso que les es propio con una razonable seguridad para los usuarios, incluyendo la vigilancia necesaria, en medios y frecuencia, para poderse efectuar adecuadamente las labores indicadas antes, de acuerdo con las características, uso y condiciones de cada carretera y de cada momento.

Desde luego, al objeto de excluir o limitar la exigencia de responsabilidad administrativa, habida cuenta de lo antedicho no puede mantenerse en este caso imputación alguna al efecto a la Administración estatal, ni la intervención exclusiva y determinante de un tercero o la calificación del hecho lesivo como fuerza mayor,

entendida como hecho ajeno al funcionamiento del servicio en cuanto completamente imprevisible o, aun de serlo, de producción irresistible dada su causa.

3. Sin embargo, como se apuntó en el Fundamento I, la PR desestima la reclamación formulada por las razones allí sucintamente indicadas. Pero la exposición de su argumentación al efecto no sólo es especulativa, sino que se basa en el entendimiento incorrecto, antes advertido, de los elementos a considerar en la aplicación del instituto de responsabilidad patrimonial, sin tener tampoco en cuenta apropiadamente los términos del atestado de la Guardia Civil.

En efecto, la PR especula sobre el motivo por el que el afectado pasó de su carril al de dirección contraria, pero concluye que, en los dos supuestos propuestos, no hay exigencia de responsabilidad administrativa: si la gran piedra caída ya estaba en la vía, el interesado, que debía conducir con mucha precaución por la señal de peligro de desprendimientos, debió evitarla deteniéndose, sin invadir el otro carril; si cayó al pasar con su coche, pudo esquivarla sin necesidad de tal invasión o sin circular tantos metros en el otro carril. En definitiva, el accidente ocurrió por culpa exclusivamente del interesado.

Pero, aparte de que a la vista del atestado de la Guardia Civil no está clara la existencia de una señal de peligro por desprendimientos en el lugar donde sucedió el accidente, formando parte del funcionamiento del servicio el saneamiento de los taludes de la vía y estando demostrado que cayeron piedras en ese momento, una grande y muchas más pequeñas, es innegable que el hecho lesivo se conecta con dicho funcionamiento, pues aquél no hubiera ocurrido sin desprendimiento; máxime cuando se reconoce que no ha sido posible evitar las frecuentes caídas de piedras por la forma en que se hace el saneamiento.

En esta línea, ha de tenerse en cuenta que el interesado, según la Guardia Civil y sin discutirlo la Administración, circulaba a escasa velocidad, 40 kilómetros por hora, en una zona entre curvas, existiendo unos cuarenta metros de una a otra. Por tanto, conducía respetando el límite de velocidad y con suficiente precaución, de modo que es asumible pensar que no pudo eludir la enorme piedra que se tropezó, ocupando su carril y parte del otro, al pasar la primera curva y sin apreciarla hasta entonces, mas que girando y entrando en el otro carril; especialmente cuando seguían cayendo más

pedras sobre la vía, aunque fuesen de menor tamaño, y en ese momento no venía otro coche en dirección contraria.

Y tampoco puede argüirse conducción negligente del interesado por no eludir la gran piedra de estar cayendo al pasar, desviándose al otro carril y volviendo inmediatamente al suyo antes de que llegara el otro coche. No sólo porque difícilmente podía calcular la dirección de aquélla y dónde se pararía dado su tamaño, sino porque el tiempo que tardó el interesado en esquivar las piedras y tratar de volver a su carril no pudo ser superior a dos segundos dada su velocidad y los metros recorridos. Es más, recibió el impacto justo cuando entraba de nuevo en su carril y cerca de la segunda curva, cuando apareció el segundo coche en principio no visto tras pasar aquella, sin poder desviarse a la izquierda dadas estas circunstancias y por no haber calzada o arcén disponibles.

Por consiguiente, ha de apreciarse que el nexo de causalidad entre el funcionamiento del servicio, concretado del modo antes expuesto, y el daño sufrido por el interesado, en su vehículo y aun personalmente, no puede considerarse quebrado por conducción antijurídica del interesado, cuya conducta tampoco puede entenderse haya sido la causante del hecho lesivo.

4. Tan sólo podría sostenerse que habría concausa en la producción del accidente, compartiéndose en su caso la responsabilidad entre Administración e interesado y debiéndose entonces ajustar a la baja la indemnización a abonar por aquélla a éste, si se demostrara que el interesado pudo ver la piedra en la vía con tiempo suficiente para detenerse sin chocar con ella, o bien, para esquivarla sin colisionar con un coche que venía en dirección contraria y que era visto por él.

Así, de ser estos extremos demostrados, la indemnización debiera reducirse a la mitad, compartiéndose a partes iguales entre Administración e interesado los gastos de reparación del vehículo accidentado.

5. Por lo que respecta a la cuantía de la indemnización a abonar, ha de señalarse que debe ser la fijada, sin oponerse a ello el interesado, en el informe del perito tasador nombrado por la Administración, que reconoció el vehículo accidentado y valoró los daños y subsiguientes gastos de reparación, sin perjuicio de lo expuesto en el Punto precedente.

No obstante, debido a la demora en resolver, cuya causa ya se indicó no es imputable al interesado, la referida cuantía ha de ajustarse de acuerdo con lo dispuesto en el art. 141.3, LRJAP-PAC.

CONCLUSIÓN

Según se razona en el Fundamento III, la PR no es conforme a Derecho, pues existe relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio de carreteras, debiendo indemnizarse al interesado en la cuantía expresada en el Punto 5 de dicho Fundamento, sin perjuicio de lo expuesto sobre eventual compartición de la responsabilidad, con su consiguiente consecuencia respecto a la cuantía de la indemnización, en el Punto 4 del mismo.