



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 105/2003

(Sección 1ª)

La Laguna, a 1 de julio del 2003.

Dictamen solicitado por el Illmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Fuerteventura en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por A.P.C., J.M.M.R. y M.D.D.R., como consecuencia del daño producido a los solicitantes con ocasión del fallecimiento de J.M.M.D., pareja de hecho e hijo, respectivamente, de los comparecientes, por falta de mantenimiento en condiciones de seguridad de una vía pública por la que circulaba el fallecido, al carecer de las debidas vallas de seguridad y señalización (EXP. 97/2003 ID)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente Dictamen es el examen de la adecuación al Ordenamiento Jurídico de la Propuesta de Resolución formulada en un procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial al Cabildo Insular de Fuerteventura por daños causados por el funcionamiento del servicio público de carreteras, de titularidad autonómica, cuyas funciones de mantenimiento y conservación le fueron traspasadas en virtud del art. 2.1.A.1 del Decreto 162/1997, de 11 de julio, dictado con la cobertura del Estatuto de Autonomía de Canarias, (EAC), arts. 22.3, 23.4 y 30.18 y de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias (LCC), art. 5.2, en relación con los arts. 10.1, 32, 51 y 52 y Disposición Adicional Segunda, j), de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC). Actualmente, la Ley 8/2001, de 3 de diciembre modificó la mencionada LRJAPC, entre otros aspectos, en lo relativo a las aludidas competencias

* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

en materia de carreteras, que dejan de ser delegadas en los Cabildos Insulares para transferirlas como propias de éstos. El Decreto 112/2002, de 9 de agosto, desarrolló la previsión legal de traspaso de funciones en esta materia de la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares; y el Decreto 186/2002, de 20 de diciembre, reguló el consiguiente traspaso de servicios, medios personales y otros recursos necesarios para el ejercicio de dicha competencia transferida, lo que se hará efectivo a partir de la fecha de suscripción del acta de entrega y recepción de los expedientes, bienes, personal y recursos traspasados.

2. La legitimación del Presidente del Cabildo para solicitar el Dictamen resulta del art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias.

Es preceptiva la solicitud de Dictamen, en virtud de lo dispuesto en el art. 11.D.e) de la antedicha Ley.

II

1. El procedimiento se inicia a solicitud de A.P.C., J.M.M.R. y M.D.D.R. (Folios 1 y ss.), formalizado mediante escrito de reclamación de indemnización por daños producidos, según manifiestan, con ocasión del fallecimiento de J.M.M.D., pareja de hecho e hijo, respectivamente, por falta de mantenimiento en condiciones de seguridad de una vía pública.

El hecho lesivo se produjo, conforme manifiestan los reclamantes, con apoyo en el atestado instruido por la Guardia Civil de Tráfico, el día 8 de octubre de 2000, sobre las 19 h. 50 m., a la altura del p.k. 14,500 de la carretera FV-01 (Puerto del Rosario-Corralejo), T. M. de La Oliva, al salirse de la vía y despeñarse el turismo, del que resultó muerto el conductor del turismo J.M.M.D.

2. La Propuesta de Resolución no admite la responsabilidad patrimonial de la Administración actuante del servicio, considerando que no se dan las circunstancias legal y reglamentariamente determinadas al respecto, al estimar que la lesión no es consecuencia del funcionamiento de la Administración Pública, no habiéndose probado por los reclamantes el nexo causal legalmente exigible y que es requisito esencial para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

III

En el análisis de adecuación al Ordenamiento Jurídico de la actuación administrativa de referencia se tendrá presente, aparte de la ordenación del servicio público actuado y de la delegación de funciones (transferencia), la regulación sobre responsabilidad patrimonial establecida por el Estado, a cuya legislación básica remite el art. 33 de la LRJAPC, sin que, por otra parte, la Comunidad Autónoma haya dictado norma alguna de desarrollo (arts. 32.6 del EAC, inciso final del art. 149.3 de la CE, y arts. 7.1 y 54 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local).

Constituyen, por tanto, el marco normativo fundamental de referencia la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero, y el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RPRP), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de mayo.

IV

1. El artículo 142.1 LRJAP-PAC determina que los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se iniciarán de oficio o por reclamación de los interesados y el art. 31.1.a) de la misma norma legal prescribe que se consideran interesados en el procedimiento: "quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos".

Por mor del art. 930 del Código Civil (CC) "la sucesión corresponde en primer lugar a la línea recta descendente"; por el artículo 935 CC: "A falta de hijos y descendientes del difunto le heredarán sus ascendientes" y el art. 943 del mismo cuerpo legal prescribe que a falta de las personas comprendidas en las dos secciones que preceden (a las que pertenecen los artículos citados), "heredarán el cónyuge y los parientes colaterales por el orden que se establece en los artículos siguientes".

2. La reclamación se ha presentado dentro del plazo de un año establecido en el art. 142.5 LRJAP-PAC, -los hechos ocurrieron el día 8 de octubre de 2000 y la reclamación se presentó el 17 de julio de 2001 (R.E.)- y cumple los requisitos de admisibilidad previstos en el art. 139.2 de la propia Ley, pues el daño que se afirma infligido es efectivo, dado que su existencia está acreditada; es evaluable

económicamente, porque podría ser compensado por el menoscabo afectivo (*pretium doloris*) que les ha sido causado.

V

En cuanto a la cuestión de fondo, se señala:

1. El hecho que fundamenta la pretensión resarcitoria consiste (Diligencias número 241/00) en un accidente de circulación ocurrido en la carretera FV-01 (Puerto del Rosario-Corralejo) cuando se sale de la vía y se despeña el turismo del que resultó muerto el conductor del turismo, a la altura del p.k. 14,500, tramo de la carretera que presenta "un trazado ligeramente curvo a la izquierda de reducida visibilidad a nivel, firme en buen estado de conservación, seco y limpio en el momento del accidente. La circulación se efectúa en dos sentidos siendo en ese momento normal".

2. Se ha cumplido, en general, con el procedimiento exigible y así se ha solicitado (y figuran en el expediente): informe del Jefe de Sección de Carreteras del Cabildo; aportación de medios de prueba a los reclamantes; copia autenticada de las Diligencias 241/00 del Destacamento de la Guardia Civil de Tráfico de Puerto del Rosario; trámite de audiencia a los interesados y pliego de alegaciones de los mismos cumpliendo con el trámite de audiencia concedido.

3. Del informe de la Sección de Carreteras (Folios 120 y ss.) es destacable: en cuanto a la señalización vertical, que "la velocidad límite es la indicada como genérica, es decir, 90 km/h. El tramo afectado por el accidente es ligeramente curvo con radio mínimo en el p.k. 14+560 de 850 mts., por lo que no es necesario señalización de curva peligrosa al considerarlo así la norma Orden 28 de diciembre de 1999 norma 8.1.IC"; en cuanto a la peligrosidad del tramo, "no se caracteriza por ser peligroso, ya que del estudio elaborado por la empresa G., S.A. en agosto de 2001, no aparece dicho tramo como TCA, tramo de concentración de accidentes" y que de los datos de campo realizados se deduce que "normalmente los usuarios recorren la vía a una velocidad por encima de la limitada (...) por lo que se puede deducir que el tramo de vía es cómodo y se alcanzan velocidades altas por encima de la permitida, luego podemos considerarlo como un tramo no peligroso"; en cuanto a la existencia de barreras de seguridad, que "en el momento del siniestro se encontraba sin barreras de seguridad tipo bionda", "en el momento de proyecto y construcción de la carretera no se valoró la necesidad de colocación de barrera de seguridad [era

vigente la OC del MOP nº 229/71-CV sobre barreras de seguridad] en el lugar donde se ha producido el siniestro", posteriormente y "después de 24 años se aprobaron las nuevas normas sobre Recomendaciones sobre sistemas de contención de vehículos O.C. 321/95 T y P", "considerando eficaces las instalaciones existentes".

4. Del informe técnico, Diligencias num. 241/00, ampliación a las diligencias, suscrito por el instructor, Guardia Civil J.M.M. (Folios 14 y ss.), se desprende: que se personaron "en el lugar de los hechos a las 20 horas del mismo día, habiendo ocurrido el accidente sobre las 19.50 horas", "se encontraba en el lugar del accidente Fuerzas de la Guardia Civil de Puerto del Rosario y de Corralejo, bomberos del Ayuntamiento de La Oliva y llegaban también en ese momento ambulancia medicalizada"; en cuanto al vehículo, que los neumáticos se encontraban en buen estado, los sistemas de frenado, dirección y alumbrado no se pudieron comprobar, el velocímetro se hallaba a 0 km. y la palanca de cambios se hallaba en posición de 5ª velocidad.

En el mismo informe técnico, el agente actuante manifiesta que a la derecha de la vía "existe cuneta de 3.50 m. Posteriormente siguiendo el sentido hacia Puerto del Rosario, hay terrenos a nivel inferior, punto al que cayó el turismo"; confirma la existencia de firme en buen estado de conservación, así como de los arcones, "si bien no son practicables por las escasas dimensiones"; "señalización de la velocidad genérica de la vía: 90 km/h"; "en el punto del accidente no existen vallas de protección"; "el tiempo era bueno, estaba oscureciendo y el tramo carece de alumbrado público" (tramo interurbano); "el sentido de circulación de Corralejo hacia Puerto del Rosario, que era el seguido por el turismo accidentado"; tras el accidente el vehículo "se halla en el terreno a nivel inferior de la izquierda orientado hacia Corralejo, a una distancia de 15,60 m. de la calzada y a 29 m. del PFA" [punto fijo de referencia para la descripción de las huellas y posiciones finales]; "no se observaron huellas de frenada" y "se observan unas huellas de rodadura dejadas por las ruedas derechas en el borde del arcén de una longitud de 9,30m.; seguidamente por la cuneta durante 17 mts., hasta que ya cae al terreno a nivel inferior, donde empiezan las marcas de vuelcos hasta la posición final"; el punto de salida de la vía se produce a 31,30 mts. antes del punto PFA, medidas de forma longitudinal por la calzada por el margen derecho"; "no existe punto de decisión reflejado en el lugar" y en cuanto a los "Puntos de Percepción Posible: coincide con el punto de conflicto, dado que previa a la salida de la vía no se observa en la calzada ningún vestigio que induzca a pensar

que se apercibiese de la salida inminente de la vía. Incluso en el momento de ésta no se observa una frenada brusca u otra maniobra evasiva".

En el apartado "causas del accidente" del informe técnico de la fuerza actuante, se dice: "causas mediatas relativas a la carretera no existen", "relativas a los fenómenos atmosféricos no afectan"; "no se observa infracción de velocidad" y "otras infracciones: posible desatención momentánea en la conducción por parte del conductor del turismo " y "no se observan maniobras evasivas". Finalmente que la causa principal del accidente fue "la distracción en la conducción por parte del conductor", el cual "en el tramo en cuestión se sale de la calzada por la derecha sin que observe ninguna maniobra evasiva para evitar la caída al nivel inferior".

5. En el escrito de reclamación (Folio 05) se manifiesta lo siguiente: "La conducta negligente del conductor, habida cuenta especialmente de la determinación de alcohol en las muestras extraídas por el Instituto Nacional de Toxicología, no reviste la entidad suficiente como para considerar que constituye la causa exclusiva de todos los efectos del accidente". Y en el folio 170, correspondiente a las alegaciones presentadas a la propuesta de resolución: "... parece ser que inconscientemente se abstrae del objeto de este debate [el jefe de sección de carreteras], cual es no la causa del accidente en sí mismo sino de su fatal desenlace, en los daños originados en las personas en su consecuencia"; en el mismo folio 170: "... lo verdaderamente grave no es la causa del accidente sino su consecuencia que pudo ser evitada si la vía se encontrara con las medidas de seguridad oportunas ... careciendo la actuación del conductor de suficiente entidad para enervar el nexo causal".

VI

1. Procede examinar la procedencia de declarar la responsabilidad patrimonial.

De forma reiterada el Tribunal Supremo [por todas, la Sentencia de 5 de junio de 1998 (RJ 1998/5169)] ha declarado que no es acorde con el principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo producido y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de

los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento.

La STS de 13 de marzo de 1999 (RJ 1999/3151) en su Fundamento de Derecho Séptimo afirma: [...] Esta Sala del Tribunal Supremo ha reconocido (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995 [RJ 1995, 1981, 4220 y 9501], 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996 [RJ 1996, 8074 y 8574], 16 de noviembre de 1998 [RJ 1998, 9876] y 20 de febrero de 1999) que la Administración queda exonerada, a pesar de que su responsabilidad patrimonial sea objetiva, cuando es la conducta del perjudicado o de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público".

Finalmente, en cuanto a la jurisprudencia referente al nexo causal, para que pueda ser calificado suficiente para hacer responsable a la Administración de lo ocurrido, la Sentencia de 8 de mayo de 2002 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en su F.J. Tercero dice:

"a) TS S 28 Oct. 1998 rec. Núm. 2206/94:

El concepto de relación causal a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, se resiste a ser definido apriorísticamente, con carácter general, puesto que cualquier acaecimiento lesivo se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados, sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal, reduciéndose el problema a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para reducir el resultado final y la doctrina administrativa tratando de definir que sea relación causal a los efectos de apreciar la existencia, o no, de responsabilidad para las Administraciones Públicas, se inclina por la tesis de la causalidad adecuada que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso si el resultado se corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta

causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una *conditio sine qua non*, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios."

2. Del análisis de fondo efectuado en el Fundamento V, singularmente del relato fáctico efectuado por la Guardia Civil, tras la inspección ocular practicada al efecto a los diez minutos de producirse el accidente, en el que se constata la ausencia de señalización y barrera de seguridad (justificada la innecesariedad y ausencia de peligrosidad por el Servicio de Carreteras del Cabildo), lo que corroboran las alegaciones de los reclamantes, pero, sin embargo, del exhaustivo informe técnico levantado por los agentes basado en el resultado de tal inspección ocular se atribuye la causa del accidente a "la distracción en la conducción por parte del conductor" (F.V) y que "causas mediatas relativas a la carretera no existen" (F. V), apreciación esta última que corrobora el informe del jefe de la sección de carreteras del Cabildo existente en el expediente. En el expediente no figura prueba alguna de lo contrario, antes bien los reclamantes, en el escrito de reclamación, afirman "la conducta negligente del conductor, habida cuenta especialmente de la determinación de alcohol en las muestras extraídas por el Instituto Nacional de Toxicología".

En definitiva, la salida del vehículo turismo de la calzada no tuvo como causa el funcionamiento del servicio público de carreteras del Cabildo de Fuerteventura, ni siquiera parcialmente, sino la conducción negligente de dicho vehículo, y, en consecuencia, falta el requisito imprescindible del nexo de causalidad para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, sin que quepa sostener, en contra de la opinión de los reclamantes, que el resultado dañoso no hubiese sido tan dramático o fatal de haber existido señalización y barreras de seguridad.

3. Se incumple el plazo de seis meses que para la finalización del procedimiento se prevé en el art. 13 RPRP, lo que no obsta al cumplimiento de la obligación de

resolver, expresamente prescrita en los arts. 42.1 y 43.1 y 4.b) LRJAP-PAC, tal y como se propone en la PR.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución es conforme a Derecho al no estar acreditado el requisito de nexo causal entre la actuación (omisión) de la Administración y el resultado lesivo producido.