



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 180/2003

(Sección 1ª)

La Laguna, a 3 de octubre del 2003.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por H.N.Q., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 164/2003 ID)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El presente Dictamen expresa la opinión de este Organismo sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución (PR) de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento del servicio público de carreteras, procedente del Cabildo Insular de Gran Canaria al ostentar competencia, según previsión legal y mediante el correspondiente Decreto de Transferencia del Gobierno Autónomo con fundamento en el Estatuto de Autonomía (cfr. artículos 22.3, 23.4 y 30.18, EAC; arts. 10.1, 32 y 50 y siguientes de la Ley autonómica 14/90, así como la Ley 8/2001, que la modificó parcialmente; art. 5.2 de la Ley autonómica 9/91, de Carreteras, LCC; y los Decretos 112/2002 y 186/2002, sin perjuicio de lo previsto en la Disposición Transitoria Primera 4.c) de la citada Ley 8/2001).

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.D.e) y 12.3 de la vigente Ley del Consejo Consultivo (LCC), es preceptiva la solicitud del Dictamen debiendo recabarse por el Presidente del Cabildo actuante.

* PONENTE: Sr. Millán Hernández.

2. El procedimiento se inicia por escrito de reclamación de indemnización por daños, producidos eventualmente en relación con la prestación del referido servicio, que presenta P.S.P. el 24 de mayo de 2002, ejerciendo el derecho indemnizatorio regulado, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Constitución (CE), en los artículos 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 artículo 142.3 de la citada Ley.

El hecho lesivo consistió, según el indicado escrito, en la colisión del vehículo del interesado, cuando circulaba por la carretera GC-3, p.k. 4.1, el día 6 de marzo de 2001, hacia las 13.15 horas, con una piedra que estaba en el carril de marcha, caída desde el talud próximo a la carretera, que carece de malla de contención y del que suelen desprenderse piedras por lluvia o viento, y que no pudo evitar por ser inesperada, por su excesivo tamaño y por estar los carriles ocupados, resultando rota una rueda del coche y abolladuras en la llanta. Como valoración de los daños, aporta facturas de reparación del vehículo, ascendiendo la cantidad reclamada como indemnización 57.780 pesetas.

La PR desestima la reclamación al entender que no está acreditado el necesario nexo de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio porque no consta que el hecho lesivo ocurriera como alegada el interesado, no demostrándose no ya que lo causara una piedra en la vía, por demás caída desde el talud cercano, sino el propio accidente.

3. En este asunto y sobre una inicial PR, se emitió el Dictamen nº 90/02 de este Organismo, cuya Conclusión fue que dicha Propuesta no era conforme a Derecho, procediendo la retroacción de las actuaciones a los fines y en los términos expuestos en el Fundamento III, en el que, en esencia, se entendía que la instrucción realizada presentaba relevantes defectos que obstaban tanto a un pronunciamiento de fondo en este caso, como, congruentemente con ello, a que se pudiera redactar adecuadamente una Propuesta resolutoria por el órgano instructor, particularmente desestimatoria.

Así, además de señalarse que podría ser cuestionable la decisión del instructor de negar todo valor probatorio a la testifical practicada a propuesta del interesado, por ser el testigo pasajero del coche accidentado o, simplemente y sin acreditar

motivo alguno para justificar tal decisión, ser compañero de trabajo de aquél, se advirtió que no se había recabado el preceptivo Informe del Servicio afectado, pronunciándose sobre los extremos relevantes en el caso que se especificaban; lo que no sólo suponía una vulneración de la normativa aplicable, sino no disponer de datos esenciales para resolver, acrecentándose esta circunstancia por el hecho de que, aunque no pueda servir para sustituir tal Informe por las razones reiteradamente expuestas por este Organismo, tampoco podía recabarse información de la empresa que estuviera contratada para realizar funciones del servicio al no existir ese contrato.

Además, no era adecuado que el órgano instructor no recabara información adicional, en parecidos términos a los antes indicados, a la Policía Local, añadiéndose que se solicitara que ésta expresara el motivo por el que, producida diligentemente la denuncia del interesado, pues se hizo sólo media hora después de ocurrir el accidente, la misma no actuó consecuentemente para inspeccionar el lugar, siquiera fuese para comprobar la situación y evitar eventuales riesgos para los usuarios. Así como confirmación acerca de las alegaciones del interesado de que, ese día, se produjeron otros accidentes y un agente estaba en la zona.

Consecuentemente, a la vista del Dictamen, se acordó por la Administración actuante la retroacción de las actuaciones, en orden a completar la instrucción en la forma que se indicaba en aquél, procediéndose seguidamente en este sentido por el órgano instructor en la forma que más tarde se dirá en este Dictamen y con los resultados que, así mismo, en él se expresan.

II

1. El interesado en las actuaciones es H.N.Q., legitimado para reclamar al constar que es propietario del vehículo dañado (artículos 142.1 LRJAP-PAC y 4.1 RPRP, en relación con los artículos 31.1 y 139 de dicha Ley). La legitimación pasiva corresponde al Cabildo Insular de Gran Canaria.

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

Se han realizado los trámites correspondientes a la fase de instrucción del procedimiento en relación con lo expresado en el Dictamen 90/02: el de Información, para recabar información sobre el hecho lesivo y sus circunstancias, características o causas y al daño sufrido y la valoración de su reparación, así como Informe de las Fuerzas de Seguridad eventualmente intervinientes en el accidente; el de Prueba, con su previsión y práctica; y el de Audiencia al interesado.

En todo caso, ha de advertirse que evidente y aun inevitablemente se ha producido, por causa de la Administración actuante y sin culpa del interesado, demora considerable en la resolución del procedimiento, con las consecuencias que de ello se pueden derivar, aunque dicha Administración sigue obligada a resolver (artículos 42.1, 2, 5 y 6 o 142.1 LRJAP-PAC y 13.3 RPRP).

2. Los defectos procedimentales a los que se hizo precedentemente referencia son los siguientes:

- En lo que al trámite de Informes atañe, se observa que el del Servicio nada expresa sobre la realización de las funciones a prestar en el día del hecho lesivo, sobre si en ese día se tuvo conocimiento de algún accidente o de desprendimientos en la zona, o sobre las condiciones concretas del talud del que, según el interesado, cayó la piedra, aunque se diga que en el lugar del accidente cabe la remota posibilidad de que caiga alguna piedra.

Por eso, en realidad, esta información tan sólo manifiesta un funcionamiento inadecuado del Servicio, al menos en cuanto prestado con claras omisiones y sin alcanzar el nivel exigible, y, por lo demás, yerra en lo que se refiere al lugar del accidente, aunque ello se deba a un error de su solicitante, pues se habla del p.k. 4,2 cuando aquél fue el p.k. 4.1, pudiendo ocurrir que, en efecto, cien metros antes exista un talud sin malla de contención del que pueden o suelen caer piedras, pues de esos datos se infiere que son zonas de desmonte y de terraplén.

Respecto al de la Policía Local de Las Palmas, ha de reconocerse que el órgano instructor se ha esforzado, en el marco de este procedimiento, en conseguir que la misma informara debidamente sobre extremos que aquí interesan y que se especifican tanto en las solicitudes de Informe como en el Dictamen al que aquí se ha hecho mención, sin éxito alguno, pues, sin más explicación o justificación, el responsable de dicha Fuerza se ha limitado a reiterar el mismo Atestado-Denuncia que ya constaba en el expediente.

Es claro que el órgano instructor ya poco puede hacer “per se” en este contexto al respecto, pero sí que podría hacerlo, a instancia suya, el Cabildo Insular de Gran Canaria, dirigiéndose a la autoridad competente del Ayuntamiento capitalino, que seguramente desconoce el problema y que, puesto en antecedentes, puede actuar en consecuencia, solicitando a la Policía a sus órdenes que proceda debidamente en este asunto, al menos para que conteste a las cuestiones planteadas.

En todo caso, además de insistirse en que es relevante que la Policía Local comunique si ha intervenido o conocido otros accidentes en el lugar, el día del alegado o con anterioridad, se observa que el Dictamen 90/02 indicaba la pertinencia de que se le solicitara que informara sobre la eventual existencia de un agente suyo en la zona y sobre la razón por la que, denunciado el accidente poco después de ocurrir, no se actuó comprobando su producción y el estado del lugar en previsión de otros, sin generar indefensión al denunciante o eventuales perjuicios a otros usuarios.

- Finalmente, sobre la testifical practicada procede señalar, en la línea apuntada en el Dictamen 90/02, que, aunque el órgano instructor puede valorar las pruebas o elementos de juicio disponibles de acuerdo con las reglas de la sana crítica, ello no le permite, obviamente, no sólo actuar con arbitrariedad o aún pura discrecionalidad, sino que ha de hacerlo razonadamente y en el contexto del procedimiento del que se trata.

En otras palabras debe hacer su valoración en la forma indicada en conexión con otras pruebas y con todos los datos derivados de la instrucción disponibles, precisamente a los efectos de lo dispuesto en el art. 78 LRJAP-PAC y en orden a adoptar, motivada y correctamente, la Propuesta resolutoria.

En este supuesto, no es aceptable que, sin acreditarse algún tipo de relación personal relevante entre el testigo y el interesado distinto de ser compañeros de trabajo o que las declaraciones del testigo sean creíbles por sus particulares antecedentes o por algún otro motivo, se niegue todo valor probatorio, sin más, a sus declaraciones testimoniales; o bien, que ello también se haga por ser pasajero del coche accidentado, sin advertir que se trata de un testigo presencial del accidente. Todo ello, además, sin conectar su testimonio con los Informes obrantes, la conducta del afectado o los daños existentes en el vehículo.

III

1. En relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración, cuya exigibilidad o no es la cuestión de fondo a decidir en este asunto, nos remitimos a lo expuesto en previos Dictámenes de este Organismo emitidos en la materia a solicitud del Cabildo actuante, pronunciándose tanto sobre los derechos y obligaciones del reclamante y de la Administración prestataria del servicio, como consiguientemente sobre las causas de desestimación o de estimación parcial o, en su caso, el principio de reparación integral del daño que el interesado no se está obligado a soportar.

2. En este supuesto, a la luz de la documentación disponible, está debidamente demostrada la existencia de los daños en el vehículo del interesado que se alegan en la reclamación, discutiéndose por el órgano instructor que lo esté el hecho lesivo en sí mismo y su causa, el día, lugar y hora que se señalan en el escrito correspondiente, aunque no se pronuncia sobre la acreditación de la valoración de los mencionados daños, que, sin embargo, puede entenderse satisfecha por el interesado a través de las facturas aportadas.

Ciertamente, de producirse el hecho lesivo como describe el reclamante, habría que admitir la conexión entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio, incluso si la piedra que lo originó y que estaba en la vía no hubiera procedido de un desprendimiento del talud. Así, sin duda, son funciones del servicio el mantenimiento de los taludes o riscos cercanos a la carretera y la retirada de obstáculos, como son las piedras, de la vía, sin importar a este efecto su naturaleza o procedencia, en orden a procurar tener la carretera en condiciones de uso adecuado y seguro, previniendo o eliminado riesgos a los usuarios, de manera que debe la Administración prestataria realizarla y, además, correctamente y, en su caso, responder por los daños que eventualmente causen.

También y durante todo el tiempo de prestación del servicio, mientras la carretera esté abierta a los usuarios, es función del servicio la actuación previa y necesaria de control y vigilancia de la carretera, en orden a efectuar la referida limpieza o, al menos, detectar el obstáculo con la finalidad antedicha. Lo que debe efectuarse, para ser adecuada o con el nivel exigible, de acuerdo con las circunstancias o elementos conformadores de riesgo en la prestación del servicio, como son las características de la carretera, los antecedentes de sucesos en ella, en especial los desprendimientos, y el tipo o volumen de tráfico en cada momento.

En este sentido, justamente de conformidad con lo reiteradamente expresado por este Organismo, la responsabilidad por el daño producido no sería imputable, total o parcialmente, a la Administración prestataria del servicio, supuesto que, en efecto, no hubiere incidencia de fuerza mayor o intervención del afectado que rompa el nexo causal, cuando la causa del hecho lesivo no lo fuere, particularmente si aquél no pudiera ser evitado por la actuación de la Administración efectuada razonablemente según el nivel exigible del servicio, de manera que su causa fundamental no es la omisión de las funciones de que se trata.

Por consiguiente, cabe que deba responder aunque hubiere intervenido en el supuesto un tercero, pues esta intervención no quiebra "per se" y siempre o por completo el nexo causal a la vista de las funciones del servicio a realizar por la Administración, ella misma o por contrata, en la forma antes descrita. Y ello, sin perjuicio de que esta circunstancia pueda eliminar o limitar la responsabilidad administrativa en algún caso, siendo imputable total o parcialmente la causa del hecho lesivo a ese tercero, con la correspondiente y correlativa quiebra de su nexo causal con la realización u omisión de esas funciones.

3. Pues bien, ya se dijo que el órgano instructor entiende que no procede que la Administración responda en este supuesto porque, a su juicio, descartado totalmente el testimonio practicado por la causa ya comentada y no disponerse, dada la actitud de la Policía Local de Las Palmas, de más datos que los aportados por el Informe del Servicio, que no son concluyentes porque sólo señala la posible, pero incluso remota, posibilidad de caída de piedras en el lugar, no está demostrado que el accidente se produjera por colisión con piedra desprendida del talud o incluso con piedra alguna, ni siquiera que ocurriera en absoluto en el ámbito de prestación del servicio.

Desde luego, sin obstar a que se proceda en la forma y en la vía que se indicó en el Fundamento anterior en relación con la Policía Local de Las Palmas, ni tampoco a que el propio Servicio competente del Cabildo informe como es adecuado en este tema, no cabe duda de que, dada la omisión o inadecuada realización por la Administración actuante de las funciones del servicio expresadas y habida cuenta de que nada prueba sobre las circunstancias de la aparición de una piedra en la vía, o bien, sobre una eventual conducta negligente del afectado o contraria a las normas circulatorias, ha de admitirse que la causa del hecho lesivo sería imputable en

exclusiva a la Administración prestataria, especialmente si hubiese caído del talud tal obstáculo, de haber sucedido el accidente.

Es decir, lo esencial para decidir en un sentido u otro, en este caso, es determinar si existía la piedra en la vía y que el hecho lesivo se produjo al colisionar el coche del interesado con ella. Pues bien, en principio parece posible tal colisión porque los daños sufridos se corresponden perfectamente con el impacto de una piedra contra la rueda y llanta del coche, ocurriendo la colisión del modo descrito por sus propios efectos.

Además, la diligencia con la que el interesado acudió a la Policía Local para denunciar el accidente juega a favor de entender que efectivamente sucedió y, más aún, por la causa expuesta en la reclamación, pues su situación pasa a depender de la Fuerza pública en orden a la comprobación de los hechos denunciados y, es claro, la propia intención de denunciar ya supone la voluntad del denunciante de que lo puedan ser, con las consecuencias que de ello pueden derivarse, con suficiente presteza y facilidad.

Por otro lado, la falta de actuación de la Policía Local o del mismo Servicio de Carreteras del Cabildo no puede jugar en contra de los intereses del afectado, sino de la postura negatoria de la Administración, especialmente en las circunstancias del caso y existiendo la obligación de realizar las funciones ya expuestas. Y no puede tampoco dejarse de tener en cuenta que en la zona cabe la caída de piedras y que el p.k. 4.1, donde ocurrió el hecho lesivo exactamente, es un terraplén o desmonte que puede ser propenso a ello.

Finalmente, el testigo presentado, por demás presencial, hace una declaración coincidente perfectamente con la declaración del interesado, en todos sus términos, y con los otros datos obrantes y, según se dijo, no hay indicio alguno, ni prueba aportada por la Administración, en el expediente que induzca a pensar que miente por algún motivo inconfesado, incluida una supuesta amistad con el interesado, tampoco acreditada. Es más, el testigo no sólo no oculta que viajaba en el coche accidentado y que era compañero de trabajo de su propietario, sino que ya venía su existencia advertida en la reclamación.

4. Por consiguiente, ha de concluirse que, sin perjuicio de la pertinencia de obtener la adecuada información, que se ha señalado en este Dictamen, como mínimo la que debe producir el Servicio de Carreteras del propio Cabildo, los datos

disponibles hacen admisible que efectivamente sucedió el hecho lesivo y, por tanto, que no sólo existe nexo causal, sino que la causa del mismo y, por ende, la responsabilidad por los daños generados, así mismo acreditados, son imputables a la Administración prestataria. La cual no demuestra, desde luego, la incidencia de una razón que lo impida, quebrando el nexo causal mencionado u obligando al interesado a asumir dichos daños, sin que siquiera se pruebe concausa en la producción del accidente por la conducta del afectado contraria a normas circulatorias.

En definitiva, debiendo estimarse la reclamación formulada, no resulta conforme a Derecho la PR analizada, procediendo indemnizar al interesado en la cuantía que, debidamente justificada, se recoge en su reclamación, incrementada en cuanto proceda por aplicación del artículo 141.3 LRJAP-PAC por la demora en resolver no imputable al interesado.

C O N C L U S I Ó N

Según se expone en el Fundamento III, la PR no es conforme a Derecho porque es admisible la producción del hecho lesivo y su causa y, por tanto, existiendo relación de causalidad entre los daños efectivamente producidos y el funcionamiento del servicio, sin existir quiebra de dicho nexo causal por intervención de un tercero, ni concausa en la producción del mismo por conducción negligente del interesado, debe estimarse plenamente la reclamación e indemnizar al reclamante en la forma determinada en el último punto del mencionado Fundamento.