



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 411/2006

(Sección 2ª)

La Laguna, a 1 de diciembre de 2006.

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 M.P.H., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras. Obstáculos en la vía: piedras (EXP. 390/2006 ID)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto el análisis de la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial derivado del funcionamiento del servicio público de carreteras, de titularidad autonómica, tramitado por el Cabildo de La Palma, 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, arts. 22.3, 23.4 y 30.18 y de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, art. 5.2, en relación con los arts. 10.1, 32, 51, 52 y Disposición Adicional Segunda, j) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. La Ley 8/2001, de 3 de diciembre, modificó la mencionada Ley 14/1990, entre otros aspectos, en lo relativo a las aludidas competencias 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; el Decreto 189/2002, de 20 de diciembre, reguló el consiguiente

* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

traspaso de servicios, medios personales y otros recursos necesarios para el ejercicio de la competencia transferida.

Ahora bien, es objeto de este Dictamen, precisamente, el estudio acerca de la titularidad de la vía en la que se produjo el perjuicio, pues es la consideración de no propia por el Cabildo, tras ser también negada como suya por la Comunidad Autónoma, lo que constituye el contenido de la Propuesta de Resolución de este procedimiento.

2. Es preceptiva la solicitud de Dictamen, en virtud de lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, del Consejo Consultivo, solicitud remitida por el Presidente del Cabildo actuante, conforme al art. 12.3 de la misma Ley.

3. El procedimiento se inicia por escrito de reclamación de indemnización por daños, que fue presentado el 24 de marzo de 2003, en ejercicio del derecho indemnizatorio con fundamento en lo dispuesto en el art. 106.2 de la Constitución, en los arts. 139 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, en cumplimiento de lo previsto en el art. 142 de la citada Ley.

4. El hecho lesivo se produjo, según el escrito de reclamación, el día 19 de marzo de 2003, a las 16:30 horas, cuando, circulando la reclamante con el vehículo de su propiedad, por la carretera secundaria, en el p.k. 1, desde la entrada norte de la isla hacia Santa Cruz de La Palma, por la vía de sentido único que da acceso al I.E.S. Virgen de Las Nieves, a unos 30 metros de la incorporación a la vía principal, se encontró al lado derecho de la vía con dos piedras que invadían parte de la calzada, y, al tratar de esquivarlas, el coche se deslizó sobre las arenillas existentes en la vía chocando contra el risco.

Se solicita por ello indemnización, sin especificar cuantía en un principio, pero concretada luego en 4.086,88 euros, según informe técnico pericial que aporta la reclamante durante el procedimiento.

Se aportan, junto con el escrito de reclamación, documentos acreditativos de la condición de interesada de quien reclama.

II

1. La interesada en las actuaciones es M.P.H., estando capacitada para reclamar al acreditar ser la propietaria del vehículo por cuyos daños se reclama. La competencia para la tramitación y decisión del expediente es una cuestión debatida a lo largo del procedimiento, que será objeto de análisis en este Dictamen.

2. Asimismo se cumplen los requisitos exigidos para la presentación y admisión de la reclamación previstos en los arts. 139.2 y 142.5 Ley 30/1992, pues aquella se formula dentro del año posterior a la producción del hecho lesivo y el daño es efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado.

3. Desde el punto de vista procedimental, se ha producido una compleja tramitación, pues, dada la consideración de no competente del Cabildo, se reclama ante la Consejería que se señala competente, mas, tras negar también ésta su competencia en la materia tratada, se vuelve, nuevamente, a la tramitación de la reclamación por el Cabildo, que concluye, una vez más, negando su competencia respecto de la vía en la que se produjo el suceso por el que se reclama.

Por todo ello, el plazo de resolución está vencido, sin perjuicio, no obstante, de que, con independencia de los efectos y responsabilidades que ello comporte, la Administración deba resolver expresamente (arts. 42.1 y 7 y 141.3 de la Ley 30/92).

Constan los siguientes trámites:

- Tras presentar reclamación la interesada el 24 de marzo de 2003 ante el Cabildo de La Palma, el 10 de junio de 2003 se emite informe del Servicio, solicitado por escrito de 6 de mayo de 2003, en el que se señala, por una parte, que, dado que la zona es escolar, se deben extremar las precauciones en la circulación, de modo que haciéndolo a una velocidad de entre 40 y 50 km/h, se puede parar sin necesidad de desviarse, y, además, a tal velocidad el vehículo ni se desliza ni derrapa. Y, por otra parte, se indica que la vía, en cualquier caso, no consta que haya sido objeto de transferencia ni delegación por la Comunidad Autónoma al Cabildo, por lo que éste no tiene competencias en su conservación.

- Por ello, el 16 de junio de 2003, se dicta Decreto del Presidente del Cabildo por el que se resuelve declarar la no procedencia de la tramitación de la reclamación

interpuesta, procediendo a su archivo, por falta de legitimación pasiva del Cabildo en la materia.

- Tras serle notificada aquella resolución a la interesada el 8 de julio de 2003, presenta su reclamación por responsabilidad patrimonial ante la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas del Gobierno de Canarias, el 21 de julio de 2003, adjuntando la notificación del Cabildo por la que archiva el expediente por falta de competencia.

- El 29 de julio de 2003 se informa por el Servicio implicado de la Consejería de Infraestructuras, Transportes y Vivienda de que:

a) El lugar del accidente es la vía que permite el acceso al I.E.S. Virgen de las Nieves. Se trata de un tramo antiguo de la carretera C-830, de Santa Cruz de La Palma a Puntagorda por el norte, a la altura de su p.k. 2,0, que quedó fuera del itinerario principal por motivo de las obras de mejora de los primeros kilómetros de esa carretera, terminadas hacia 1985.

b) La carretera C-830, al formar parte de la circunvalación de la isla pertenece a la Red de Interés Regional. Los tramos resultantes de mejoras de trazado, como es el que nos ocupa, pasaron en su momento a integrarse en el resto de la Red, pero manteniendo la titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, de hecho, el personal de conservación continuó realizando las labores de mantenimiento, y, en 1993, se instaló la iluminación de ese tramo a cargo de esta Dirección General.

c) En el Acta de entrega y recepción de los medios personales, materiales y recursos transferidos al Cabildo Insular de La Palma, en materia de carreteras, suscrita el 29 de diciembre de 1997, figura en el Anexo I: "Relación de carreteras que se transfieren", un párrafo que incluye: *"cualquier otra carretera de titularidad de la Comunidad Autónoma que no sea de interés regional, así como las parcelas anexas a las carreteras traspasadas y resultantes de modificaciones de trazado o expropiadas para mejoras, ensanches, etc."*.

d) En el supuesto de que se considere que el tramo de vía al que se refiere la reclamación forma parte de la Red de Interés Regional, las competencias de conservación y explotación deben corresponder igualmente a la Corporación Insular al haberle sido delegadas, y posteriormente transferidas, por la Comunidad Autónoma.

- En virtud de aquel informe, el 1 de octubre de 2003 se dirige escrito de la Consejería al Cabildo en el que se señala que, al entenderse que la vía en la que se produjo el accidente por el que se reclama pertenece a la Red de Interés Regional sobre la que el Cabildo ostenta las competencias arriba citadas, se le devuelve la reclamación para que continúe con su tramitación.

- Una vez recibido aquel escrito por el Cabildo, éste responde nuevamente, en escrito de 3 de febrero de 2004, notificado a la Consejería el 17 de febrero de 2004, que no es competente, pues en virtud de Decreto 162/1997 le fueron delegadas una serie de carreteras, las de interés regional, respecto de las que debía ejercitar las competencias recogidas en aquel Decreto. Sin embargo no se le transfirieron las parcelas anexas a dichas carreteras y las resultantes de modificaciones de trazado o expropiadas para mejoras, ensanches, etc, lo que, sin embargo, sí se preveía en los anexos del Decreto 143/1997, de 11 de julio, de traspaso de servicios, medios materiales y recursos al Cabildo Insular de La Palma para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de carreteras, pero sólo respecto a las carreteras que se transferías a través de dicho Decreto, esto es, las que no eran de interés regional.

Asimismo, se dirige a la interesada escrito de 2 de febrero de 2004, notificado el 23 de febrero de 2004, informándola de que se le remitió escrito a la Consejería en los términos ya expuestos. Y el 13 de octubre de 2004 se eleva Propuesta del Director General de Infraestructura Viaria de la Consejería de inadmisión de la reclamación presentada.

- Por tanto, la interesada presenta, el 24 de febrero de 2005, nuevo escrito de reclamación ante el Cabildo, adjuntando copia de lo que se le comunicó por la Consejería. Por lo que el Cabildo, el 18 de marzo de 2005, lo que se le notifica a la interesada el 1 de abril de 2005, le requiere que aporte Resolución u Orden Departamental de la Consejería en la que se recoja la inadmisión a trámite de la solicitud por falta de competencia. El 4 de abril de 2005 la interesada aporta copia de haber solicitado aquella resolución, y es el 20 de abril de 2005 cuando se remite al Cabildo la Orden de 19 de abril de 2005 del Consejero de Infraestructuras, Transportes y Vivienda por la que se resuelve la inadmisión de la reclamación presentada por la interesada por falta de competencia.

- En virtud de todo lo expuesto, el 28 de abril de 2005 se acuerda por Decreto del Presidente del Cabildo la admisión a trámite, para su tramitación, de la reclamación de la interesada, lo que se le notifica el 14 de mayo de 2005.

- El 17 de junio de 2005 se remite informe técnico pericial de la reclamante valorando los daños sufridos, a efectos indemnizatorios, en 4.086,88 euros, valor del vehículo, pues la reparación superaba el 75% del valor de mercado del mismo.

- El 4 de julio de 2005, con notificación el 11 de julio de 2005, se emite solicitud de informe a la Policía Local de Santa Cruz de La Palma, viniendo ésta a remitirlo el 8 de septiembre de 2005. En su informe la Policía Local, que refiere la intervención de la Guardia Civil de tráfico, señala que ambos cuerpos entienden que el accidente se produjo *“por circular el conductor del vehículo a una velocidad superior a la indicada para la vía, si bien es cierto que hay dos rocas en la calzada”*.

- Solicitado informe a la Guardia Civil, constando notificación de tal solicitud el 8 de julio de 2005, sin embargo, a pesar del contenido del informe de la Policía Local, la Guardia Civil afirma el 9 de julio de 2005 de que no tiene en sus archivos constancia del accidente.

- El 2 de enero de 2006, tras requerirse el 20 de diciembre de 2005 por la Administración, se emite informe técnico pericial acerca de los hechos, en concreto, sobre la velocidad del vehículo en el momento del accidente. El informe pericial entiende que el accidente se debió, dados los indicios (marcas de frenada y daños), a un despiste del conductor, pues circulando a 40 ó 50 km/h se pudo esquivar el obstáculo.

- El 5 de junio de 2006 se emite informe del Servicio, que le había sido requerido por escritos de 9 y 24 de enero de 2006, y de 10 de febrero de 2006. Se informa en él de que el tramo de vía en el que se produjo el accidente resulta de una modificación del trazado (que supone que queda fuera del itinerario de la carretera), realizada en la antigua C-830 (actual circunvalación por el norte), antes de la delegación inicial de dicha carretera por Decreto 162/1997, de 11 de julio, sin que en dicho Decreto ni en el posterior, 112/2002, por el que se traspasan funciones en las carreteras de interés regional, se haya encomendado al Cabildo la gestión, ni de éste, ni de otros tramos de vía resultantes de modificación de trazado.

Y, posteriormente, lo que es incongruente con este criterio, el informe del Servicio entra en el fondo del asunto, viniendo a concluir que se compareció en la zona y señalando las características de la vía, en la que hay señal vertical de advertencia de peligro por desprendimientos, y aclarando que, al ser zona escolar la velocidad máxima de circulación es de 50 Km/h.

- El 6 de junio de 2006 se abre periodo probatorio, lo que se notifica a la reclamante el 28 de junio de 2006. Ésta el 14 de junio de 2006 había presentado escrito proponiendo prueba testifical, y señalando los datos de los testigos propuestos para su citación.

- Así, el 19 de junio de 2006 son citados aquéllos para su comparecencia. No consta notificación a G.M.L., que no compareció, pero sí, el 28 de junio de 2006, a D.G.R., quien, en el acta de comparecencia de testigo de 26 de julio de 2006, como acompañante de la reclamante en el momento del accidente, confirma los hechos alegados por aquélla.

- El 28 de julio de 2006 se acuerda apertura del trámite de audiencia a la interesada, que, tras ser notificada el 9 de agosto de 2006, no comparece.

- El 19 de septiembre de 2006 se eleva Propuesta de Resolución del procedimiento inadmitiendo la reclamación por falta de legitimación pasiva del Cabildo.

- El 21 de septiembre de 2006 se emite informe favorable de fiscalización.

- El 26 de septiembre de 2006 se emite, por su parte informe de conformidad de la Secretaría General.

- El 27 de septiembre de 2006 se eleva a definitiva la Propuesta de Resolución en los términos antes indicados.

III

1. La Propuesta de Resolución, de 27 de septiembre de 2006, determina la ausencia de responsabilidad por parte del Cabildo en el asunto que nos ocupa, dada su falta de competencia sobre la vía en la que se produjo el daño, y, por ende, su falta de legitimación pasiva para resolver la reclamación presentada.

En todo caso, en el curso de las consideraciones realizadas a lo largo de la Propuesta, consecuencia de la tramitación del procedimiento, entra en el fondo del asunto, viniendo a entender que el accidente se produjo por el exceso de velocidad con la que circulaba la reclamante.

2. Pues bien, a la vista del contenido de la conclusión de la Propuesta de Resolución, esto es, la falta de competencia del Cabildo para resolver el procedimiento por carecer de ella en cuanto a la vía en la que se produjo el accidente por el que se reclama, procede señalar lo siguiente:

El Informe de la Jefatura de Inspección de Carreteras de la Consejería, emitido el 29 de julio de 2003, observa que el tramo de carretera en la que se produce el accidente, vía que permite el acceso al I.E.S. Virgen de Las Nieves, es un tramo antiguo de la Carretera C-830, de Santa Cruz de La Palma a Puntagorda por el Norte, p.k. 2,0, que quedó fuera del itinerario principal con motivo de la mejora de esa carretera. Según se expresa igualmente, dicha carretera pertenece a la Red de Interés Regional al formar parte de la circunvalación de la isla y los tramos resultantes de mejoras de trazado, como es el que nos ocupa, pasaron a integrarse en la indicada Red, cuya conservación corresponde a los Cabildos Insulares por delegación, si bien manteniendo la titularidad la Comunidad Autónoma, hasta su transferencia por Decreto 112/2002.

La modificación del trazado, ciertamente, no implica alteración de la titularidad de tales vías, que permanece en las mismas manos, y cuya conservación corresponde a los Cabildos Insulares, como, justamente, acaba de indicarse, al delegarse dicha competencia a su favor en 1997, y transferirse después, en 2002.

Que la delegación inicial no contuviera, como puede advertirse, una previsión expresa de la misma índole que la prevista en 1997 para las carreteras que no fueran de interés regional (respecto de las parcelas anexas a las carreteras traspasadas y resultantes de modificaciones de trazado o expropiadas para mejoras, ensanches, etc.), no significa que el planteamiento fuera diverso en tal caso, sino que se explica ello, porque en estos supuestos (carreteras que no fuesen de interés regional) se disponía no ya la mera delegación sino la transferencia de las competencias de conservación, a diferencia de los anteriores. Completado el proceso de transferencias en 2002, también para las carreteras de interés general, hay que entender que se da por cerrado de este modo el círculo para situar sobre los Cabildos

Insulares la responsabilidad sobre la conservación de la totalidad de las carreteras en sus Islas respectivas.

Cabe además aplicar aquí a mayor abundamiento lo establecido en el art. 6 de la Ley 9/1991, por cuya virtud no tendrán la consideración de nuevas carreteras las duplicaciones de calzada, los acondicionamientos de trazado, los ensanches de plataforma, las mejoras de firme y variantes, y, en general, todas aquellas otras actuaciones que no supongan una modificación de su clasificación a tenor de las definiciones contenidas en el art. 1.

Por todo lo expuesto, se entiende que la vía en la que se produjo el accidente sí es de titularidad del Cabildo, y, por ello, tiene las competencias derivadas de tal titularidad, así, las de mantenimiento y conservación, y, de ahí, la de tramitar los expedientes de responsabilidad patrimonial relativos a ella.

Así pues, procede entrar en el fondo del asunto, sobre el que la Propuesta de Resolución hace consideraciones, pero que no lleva a la Resolución misma por entender su falta de legitimación pasiva en el procedimiento.

3. Se afirma, en la conclusión séptima de la Propuesta de Resolución, que, *“en cuanto a cómo sucede el accidente, y a la vista de lo indicado en los informes obrantes en el expediente, sobre distancia de visibilidad, en torno a 50 metros, limitación de velocidad existente, 50 Km/h, y daños que presenta el vehículo, pérdida total, la no confirmación de la Policía Local de la existencia de arenilla en la calzada, parece que ha influido de una forma determinante en la producción del accidente la conducción desplegada el día de los hechos, indicándose por la Policía Local y el Perito tasador, que el accidente se produce por circular el vehículo a velocidad superior a la indicada para la vía”*.

4. Ciertamente, la Policía viene a entender, señalando en su informe que es la misma conclusión a la que llegan los miembros del Destacamento de la Guardia Civil de Tráfico que se desplazaron al lugar, que *“el accidente se produjo por circular el conductor del vehículo a una velocidad superior a la indicada para la vía (...)”*.

De ello, así como del informe pericial que vino a interpretar que de los daños producidos sólo podía inferirse que a la velocidad exigida por la vía no se hubieran producido los daños existentes, cabe afirmar que fue causa de la producción del

accidente la propia falta de diligencia de la reclamante en la conducción, al circular a velocidad inadecuada.

Ahora bien, añade en su informe la Policía Local: “(...) *si bien es cierto que existen dos rocas en la calzada*”.

Además, el propio informe del Servicio reconoce que la zona donde se produjo el suceso es zona en la que se producen desprendimientos, al afirmar que goza de señalización de peligro por desprendimientos.

Estos datos, sumados a la manifestación del testigo implicado, que afirma que la conductora trató de esquivar piedras en la calzada, conducen a entender que fue causa de la maniobra que llevó al accidente el que hubiera rocas en la calzada. Lo que supone un inadecuado funcionamiento del servicio en orden a la limpieza y conservación de las vías, así como, más específicamente, al mantenimiento del talud del que procedían las piedras, puesto que la presencia de aquellas piedras en la vía constata el inadecuado mantenimiento del talud para evitar desprendimientos, sobre todo a sabiendas de que se trataba de una zona propensa a los desprendimientos. Todo ello, puesto que, siendo el correcto funcionamiento del servicio prueba que a él incumbe, no la ha realizado.

Así pues, efectivamente, la reclamante realizó una maniobra evasiva para esquivar unos obstáculos que no debían existir en la calzada, mas, puesto que conducía a excesiva velocidad, no pudo realizar la maniobra correctamente, produciéndose el descontrol del vehículo y los daños por los que se reclama.

De ello ha de concluirse que concurren en el presente caso, tanto la responsabilidad de la Administración por la existencia del obstáculo a esquivar, como por parte de la reclamante, por circular en condiciones prohibidas, haciendo que los daños fueran de la entidad que ha resultado.

Estimamos que, puesto que ambos factores han influido en igual medida en la producción del resultado final, uno, por generar la acción dañosa (esquivar el obstáculo), y otra por generar el daño en sí (colisión), la responsabilidad ha de distribuirse en igual medida entra el Cabildo y la reclamante, partiendo de que el *quantum* económico del daño asciende a los 4.086,88 euros, según tasación pericial, como valor venal del vehículo, al superar la reparación el 75% del mismo.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, pues el Cabildo, al ser titular de la vía es competente en este procedimiento, debiendo resolver sobre el fondo del asunto en los términos expresados en el Fundamento III de este Dictamen.