



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 4 6 / 2 0 0 7

(Sección 1ª)

La Laguna, a 28 de marzo de 2007.

Dictamen solicitado por el Excmo. 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 J.A.V.D., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 88/2007 ID)\**.

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

### I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución del procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de referencia, tramitado por el Cabildo Insular de Gran Canaria, en relación con el funcionamiento del servicio público de carreteras de su competencia administrativa de gestión.

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 de Canarias, de 3 de junio (LCC), solicitud remitida por el Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria, conforme con el art. 12.3 de la LCC.

3. El afectado expone que el 26 de noviembre de 2004, a las 19,30 horas, cuando circulaba por la carretera GC-200, en el punto kilométrico 21+500, en dirección desde Agaete hacia San Nicolás, una piedra cayó desde el talud contiguo a la vía, colisionando uno de los trozos de la misma, después de impactar contra la calzada, en "la óptica delantera derecha" de su vehículo, provocando la rotura de la misma. Por ello, reclama una indemnización de 157,84 euros.

---

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

4. Son de aplicación, aparte de la Ley 9/1991 de Carreteras de Canarias, de 8 de mayo y el Reglamento de Carreteras de Canarias, que se aprueba por el Decreto 131/1995, de 11 de mayo, tanto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), como el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP), siendo una materia no desarrollada por la Comunidad Autónoma de Canarias, aun teniendo competencia estatutaria para ello.

## II

### 1 a 7.<sup>1</sup>

8. Por otra parte, en cuanto a la concurrencia de los requisitos constitucional y legalmente previstos para hacer efectivo el derecho indemnizatorio, previstos en el art. 106.2 de la Constitución y desarrollado en los arts. 139 y siguientes LRJAP-PAC, se observa lo siguiente:

- El afectado es titular de un interés legítimo, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 139.1 LRJAP-PAC, puesto que alega haber sufrido un daño en su vehículo. Por lo tanto, tiene legitimación activa, pudiendo iniciar el procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 142.1 LRJAP-PAC.

- La competencia para tramitar y resolver la reclamación le corresponde al Cabildo Insular de Gran Canaria, como Administración competente al respecto al ser gestora del servicio prestado.

- En cuanto al plazo para reclamar, concurre este requisito, ya que la reclamación se presenta dentro del plazo de un año posterior a los hechos, tal y como exige el art. 142.5 LRJAP-PAC.

- El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la persona del interesado, de acuerdo con lo prescrito en el art. 139.2 LRJAP-PAC.

## III

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación, ya que se considera que si bien la producción del hecho lesivo se ha acreditado debidamente, las piedras no permanecieron demasiado tiempo sobre la carretera, estando, además, advertida la

---

<sup>1</sup> Texto suprimido al ser mera descripción de hechos y/o trámites.

posibilidad de desprendimientos y existiendo la prohibición de circular por dicha carretera en caso de lluvia mediante una señal al efecto.

También se insiste en que, por las características de los taludes, no se pueden evitar desprendimientos, salvo soterrando la carretera, por lo que no se le puede imputar a la Administración responsabilidad alguna por los daños causados por desprendimientos de los mismos.

En efecto, sin duda los hechos han quedado debidamente acreditados en virtud de lo informado por la Policía Local, uno de cuyos agentes, como se dijo, intervino en el accidente. Además, la empresa concesionaria informó a la Administración contratante que se recogieron piedras del lugar referido el mismo día en que acaecieron los hechos. En el Informe del Servicio se afirma que son frecuentes los desprendimientos en la zona. Por último, los daños sufridos son los propios de los hechos relatados por el interesado en su reclamación, habiendo sido dados por ciertos por parte de la Administración en la Propuesta de Resolución.

2. Pues bien, teniéndose en cuenta lo antedicho, procede analizar la cuestión de fondo que nos ocupa, para lo cual se tendrá en cuenta lo reiteradamente expuesto por este Organismo en sus Dictámenes en la materia, particularmente aquéllos, solicitados por la propia Administración actuante, referidos a hechos similares, o aun idénticos, al del presente caso, especialmente los producidos en la misma carretera.

Así, ante todo ha de recordarse que el funcionamiento del servicio que aquí importa se concreta en las funciones de limpieza de la vía de obstáculos, como piedras, existentes en ella, pero también de saneo o mantenimiento de sus taludes próximos, en orden a evitar la caída de piedras por desprendimiento, o bien, minimizar sus posibles efectos dañosos para los usuarios.

En ambos casos, previa función de vigilancia o control a realizar con la frecuencia e intensidad necesarias para asegurar un funcionamiento al nivel exigible del servicio, el cual se ha de determinar en relación con el riesgo asumible socialmente, generado por la prestación misma del servicio y, por ende, en relación con los medios disponibles al respecto y de la finalidad a procurar.

Por eso, la vigilancia y control han de realizarse según la clase de carretera de que se trate y de su uso, variando su debido nivel en función de su clasificación e integración en la red viaria, del tipo de tráfico en ella, pesado no, y de la hora del día en que se usa, así como de las características técnicas de la vía, de la existencia

de zonas peligrosas en ellas y, en conexión con ello, de la frecuencia de producción de incidentes dañosos.

En definitiva, el mantenimiento de la vía, incluyendo el saneo o conservación de sus taludes o riscos cercanos, ha de realizarse necesariamente, máxime en zonas de posibles caídas por desprendimiento de piedras o, sobre todo, en puntos donde los desprendimientos son frecuentes. Y esta labor debe hacerse con todos los medios posibles y, al menos, con fines paliativos, sin perjuicio de que no exista responsabilidad en casos de fuerza mayor o de que, acreditadamente, no se disponga de tales medios o estos no surtan efectos (arts. 139.1 y 141.1 LRJAP-PAC), en cuyo caso el afectado debe asumir el daño sufrido.

Además, no puede exigirse responsabilidad cuando el necesario nexo causal se quiebra por la conducta antijurídica por vulnerar normas aplicables, aquí circulatorias, del propio afectado. Lo que no excluye la posibilidad de concausa, ocurriendo el hecho lesivo por causa de aquél pero también del funcionamiento del servicio, de modo que la responsabilidad por el daño es imputable a su prestador y al interesado en la medida en que en cada caso proceda, con limitación de la exigible a la Administración y, por ende, minoración de la indemnización debida al interesado.

3. Por otra parte y en congruencia con la constante jurisprudencia del Tribunal Supremo y de múltiples sentencias de Tribunales de Justicia de las Comunidades Autónomas, incluido el de Canarias, ha de observarse que, habida cuenta de la naturaleza objetiva de la responsabilidad administrativa exigible y de los principios de proposición y práctica de los medios probatorios, la carga de la prueba ha de distribuirse entre las partes en conflicto, con inversión de la misma cuando proceda, pese a plantearse una reclamación por daños conexos a la actuación de la Administración, por acción u omisión, recordándose que no es precisa la culpa al respecto de sus funcionarios o agentes.

Así, el interesado ha de probar la producción del hecho lesivo, con su causa, y los daños producidos, con su cuantía, siempre en el ámbito del servicio prestado y objetivamente conectado a sus funciones. Y la Administración ha de demostrar tanto el correcto funcionamiento del servicio, al nivel exigible respecto a las funciones antes expuestas y su adecuada realización, como, consiguientemente, la presencia de causas que justifiquen la inexigencia de responsabilidad, total o parcialmente, cuales son la incidencia de fuerza mayor, de imposibilidad técnica o de actuación del Servicio, o la conducta antijurídica del afectado.

4. Pues bien, con estos presupuestos no cabe compartir los argumentos del instructor para apoyar su resuelto desestimatorio. En primer lugar, ha de recordarse que el accidente efectivamente se produjo, sin consistir, como parece creer el instructor del procedimiento, en colisión con piedras caídas en la vía desprendidas del talud, sino en el impacto en el coche del reclamante de piedras que se desprenden del talud al circular por ese lugar; producción suficientemente acreditada por los datos disponibles en el expediente, incluida la intervención de un agente de la Policía Local.

Y, no siendo este caso calificable de fuerza mayor, no alegándolo la Administración siquiera, no basta para aplicar la causa de no indemnizabilidad prevista en el segundo párrafo del art. 141.1 LRJAP-PAC la mera alegación al respecto, sino que ha de acreditarse su existencia. Desde luego, aquí no lo hace la Administración, especialmente en relación con la concreta zona donde ocurre el hecho lesivo, sin servir al respecto el alegato sobre las características de la vía, en general. Así, salvo demostración, ahora inexistente, de que en dicha zona concreta es efectivamente imposible adoptar ningún tipo de medida preventiva o paliativa, es conocido que, precisamente por las aludidas características y para evitar riesgos a los usuarios, existen diversas medidas técnicas aplicables a este tipo de carreteras con el fin expresado, aunque pudiera ser variable o limitado el éxito o la eficacia. Tales medidas son el saneo, con métodos diferentes, de las laderas, el uso de mallas o similares, la colocación de muros o barreras de contención, incluso al borde de la vía, la construcción de túneles artificiales, de mayor o menor longitud y de utilización ya habitual en Canarias y, en último extremo, el cierre temporal de la carretera, en los tramos y el tiempo que fuese necesario.

Tampoco cabe sostener que el interesado rompió el necesario nexo causal al circular incumpliendo la señal, existente en la intersección de la carretera GC-200 con la vía al puerto de Agaete, de prohibida la circulación en caso de lluvia. En este sentido, además de que no hay demostración alguna de que, en relación con las señales de peligro por desprendimientos, el afectado no condujera debidamente, sin ser posible, pese a toda cautela, evitar el impacto con piedras que caen del risco o talud, esta alegación no es adecuada al fin pretendido.

En efecto, es claro que la referida supuesta prohibición se ha de conectar al hecho de que la lluvia puede generar desprendimientos, con caída de piedras en la vía, aunque, reconocidamente, en esta vía aquellos pueden pasar aun sin llover. Por

otro lado, aparte de ser desconocida la referida señal de tráfico, no equivaliendo a la de circulación prohibida, con el consiguiente cierre de la carretera, aunque fuese temporalmente, el efecto pretendido no se puede conseguir en las necesarias o debidas condiciones. No sólo porque no puede dejarse a la voluntad de los usuarios cuándo pueden circular o no en función de la lluvia que cae o del posible efecto de la misma, variable, sobre los taludes, especialmente cuando no es intensa, sino porque las precipitaciones pueden, y normalmente así sucede, ser intermitentes, con chubascos que caen, además, en distintas partes de la vía y en diferentes momentos.

Cabe añadir, en este contexto y visto el lugar donde se dice que está la señal, que no parece razonable pretender que los usuarios entiendan que es aplicable, sin más explicación o advertencia, en la entera carretera, desde Agaete a Mogán, en todos sus tramos sin distinción, ni cualquiera que fuese la lluvia que cae; máxime cuando el efecto relevante de ésta, causar desprendimientos, no desaparece al cesar, sea intermitente o continuada.

5. Por consiguiente, sin perjuicio de poderse complementar las señales de peligro de desprendimientos con el añadido de especialmente en caso de lluvia o de haber llovido y, por supuesto, de la adopción de las medidas antes expresadas, en toda la vía o en ciertas partes de ésta, lo exigible ha de ser, sobre todo cuando se producen lluvias torrenciales, intensas o fuertes, el control más intenso de la carretera por el Servicio, particularmente en las zonas más problemáticas o de conocido riesgo, y la eventual prohibición expresa de circular temporalmente en toda o en parte de ella.

En todo caso, aunque la carretera GC-200 es una vía convencional y no se trata de una autopista o autovía, su calificativo de secundaria deviene tan solo de esta circunstancia, sin que por ello pueden no adoptarse las medidas precisas para asegurar razonablemente su uso sin riesgo para los usuarios, con realización de las correspondientes funciones del modo expuesto, particularmente en situaciones y/o lugares de reconocido peligro, debiéndose tener en cuenta también que es la vía de comunicación esencial, y habitual, que discurre por el oeste de la Isla.

En consecuencia, ha de declararse en este supuesto la plena responsabilidad de la Administración gestora del servicio prestado, procediendo estimar la reclamación presentada e indemnizar al interesado en la cantidad solicitada, en base al principio de reparación integral del daño sufrido, debidamente acreditada mediante documentación presentada al efecto en concepto de gastos de reparación de los desperfectos del coche accidentado, efectivamente generados en el accidente.

Además, por la demora en resolverse el procedimiento, sin culpa del interesado, ha de actualizarse la cantidad antedicha, en aplicación de lo previsto en el art. 141.3 LRJAP-PAC al respecto.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, debiéndose estimar la reclamación presentada e indemnizar al interesado en la forma expuesta en este Dictamen.