



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 3 2 / 2 0 0 8

(Sección 1ª)

La Laguna, a 18 de noviembre de 2008.

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 de oficio por daños ocasionados en el vehículo propiedad de J.M.S.N., como consecuencia del desprendimiento de piedras sobre la calzada procedentes del talud contiguo a la vía (EXP. 447/2008 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitada de oficio por el Cabildo Insular de Gran Canaria por los daños que se imputan al funcionamiento del servicio público de carreteras de su competencia administrativa.

2. El carácter preceptivo de la solicitud de Dictamen resulta de la determinación contenida en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, habiéndose recabado por el Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria, de conformidad con el art. 12.3 de la misma Ley.

3. Los hechos que han dado lugar al inicio de oficio de este procedimiento se produjeron el día 27 de junio de 2007, alrededor de las 20:00 horas, cuando el hijo del titular del vehículo circulaba, debidamente autorizado, por la carretera GC-200, con dirección hacia Agaete, aproximadamente por el punto kilométrico 03+700, y comenzaron a caer piedras de diversos tamaños a su paso por dicho lugar, que no pudo esquivar. Como consecuencia del desprendimiento de piedras producido colisionó con una de gran tamaño, lo que le ocasionó desperfectos en el faldón

* **PONENTE: Sr. Bosch Benítez.**

delantero de su vehículo y en el tubo de escape, que fueron valorados en 3.497,81 euros.

4. Son de aplicación, aparte de la Ley 9/1991 de Carreteras de Canarias, de 8 de mayo, y su Reglamento, 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 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 (RPAPRP), siendo una materia no desarrollada por la Comunidad Autónoma de Canarias, aun teniendo competencia estatutaria para ello. Asimismo son de aplicación, la legislación de régimen local, específicamente el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y las normas reguladoras del servicio público de referencia.

II

1. (...) ¹

El procedimiento carece de fase probatoria, de la que sólo se puede prescindir, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 80.2 LRJAP-PAC, en el caso de que los hechos alegados por el interesado se tengan por ciertos, lo que ocurre en este caso, por lo que no se le causa al interesado indefensión alguna, en concreto se desestima la responsabilidad de la Administración al no apreciar nexo causal.

(...) ²

2. Por otra parte, en cuanto a la concurrencia de los requisitos constitucional y legalmente establecidos para hacer efectivo el derecho indemnizatorio, regulados en el art. 106.2 de la Constitución y desarrollados en los arts. 139 y ss. 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 que padeció desperfectos en el vehículo de su propiedad derivados del hecho lesivo, teniendo la condición de interesado en este procedimiento (art. 31 LRJAP-PAC). Su representación ha quedado acreditada debidamente, si bien hay que tener en cuenta, en lo que se refiere a la actuación del representante, que su intervención se produjo ya iniciado el procedimiento.

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

² Texto suprimido al ser mera descripción de hechos y/o trámites.

La competencia para tramitar y resolver el procedimiento incoado corresponde al Cabildo Insular de Gran Canaria, como Administración responsable de la gestión del servicio presuntamente causante del daño.

El procedimiento se inició dentro del plazo de un año posterior a los hechos, tal y como exige el art. 142.5 LRJAP-PAC.

El daño 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 es de carácter desestimatorio al considerar el Instructor que la realidad del accidente ha resultado probada con arreglo a las actuaciones de la Guardia Civil, pero no entiende que concurra nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño padecido, ya que no se ha acreditado que el obstáculo llevara mucho tiempo en la calzada cuando se produjo el accidente y porque, por las pronunciadas características de los taludes contiguos a la carretera GC-200, resulta muy difícil o imposible adoptar medidas para evitar los desprendimientos, tanto por “su imposibilidad material como por su impresionante coste (...)” .

2. En el presente caso, ha resultado demostrada la realidad del accidente denunciado a través de lo expuesto en las diligencias realizadas por la Guardia Civil de Tráfico, cuyos agentes acudieron al lugar del accidente, observando la efectiva producción del mismo, así como que ésta se debía a la caída de varias piedras de distinto tamaño sobre la carretera al paso del vehículo siniestrado, que fueron retiradas por ellos.

Los agentes comprobaron los desperfectos padecidos y, además, se presentó material fotográfico del vehículo accidentado y un informe pericial por el que se constata la veracidad de lo manifestado por los agentes de la Fuerza actuante sobre los daños sufridos.

Por último, hay que tener en cuenta que la Administración, si bien dio por ciertos los hechos, mantiene una versión de los mismos que no se ajusta a la realidad del accidente, pues éste se produjo cuando al paso del vehículo cayeron piedras ante él, por lo que es irrelevante el tiempo que estuvieron sobre la calzada.

3. El funcionamiento del servicio ha sido deficiente, puesto que la Administración no ha demostrado por ningún elemento probatorio o informe cualificado que sea imposible adoptar medidas que impidan la producción de desprendimientos en la zona, tal y como se le ha señalado de forma constante por este Consejo Consultivo en reiterados Dictámenes emitidos sobre casos similares, acaecidos, también en la GC-200.

Además, el hecho de que el Cabildo no pueda o no quiera asumir el coste de las mismas, como se alega en la Propuesta de Resolución, no le exime de responsabilidad; al contrario, ello supone que debe asumir los daños producidos por la falta de la adopción de las medidas que eviten los mismos, que no se deben en modo alguno a la actuación de los particulares, que no han de soportar las consecuencias de la decisión de dicha Corporación insular sobre la no aplicación de medidas de protección de los mencionados taludes.

A mayor abundamiento, es preciso manifestar que dicha responsabilidad se genera por tal motivo, independientemente del tiempo que hubieran estado las piedras sobre la calzada, como considera este Organismo en su Doctrina reiterada y constante.

Por todo ello, existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño padecido por el reclamante, no concurriendo concausa alguna, toda vez que no ha resultado probado que su conducción fuera negligente o inadecuada a las características de la vía, siendo plena la responsabilidad del Cabildo Insular por este motivo.

En este orden de cosas, en Dictámenes previos, particularmente en el 328/2008, se hicieron las siguientes observaciones.

“3. En este sentido, tratándose de caída de piedras desde taludes o riscos cercanos a la vía, ha de reiterarse que sin duda forman parte del funcionamiento del servicio las funciones de control de la carretera tanto para retirar obstáculos que aparezcan en ella como para evitar esta aparición, vigilando y saneando en particular esos taludes o riscos, para impedir desprendimientos o para paliar sus efectos.

Por eso, demostrada por el interesado la producción del accidente en el ámbito y momento de prestación del servicio y su causa o efectos, a través de los medios probatorios existentes en Derecho, o por la propia actividad administrativa, realizada en cumplimiento de los deberes de instrucción del

procedimiento y, fundamentalmente, mediante los Informes pertinentes (empezando por el preceptivo del Servicio competente que ha de pronunciarse sobre las cuestiones relevantes del caso y que no puede ser sustituido por el de la empresa que, eventualmente y por contrato, realice esas funciones), resulta que no puede exigirse al interesado que demuestre que el servicio se ha prestado incorrecta o insuficientemente, que su conducta no ha sido antijurídica o que no está obligado a soportar el daño sufrido.

Antes bien, ha de ser la Administración quien, con esos mismos medios probatorios y en función de la labor instructora debidamente realizada, ha de demostrar todas las circunstancias alegables en su favor, incluida la fuerza mayor, la prevista en el segundo párrafo del art. 141.1 LRJAP-PAC, o la quiebra del nexo causal para hacer inexigible su responsabilidad, al menos parcialmente.

En esta línea, ha de observarse que no es siempre absolutamente determinante para eliminar la responsabilidad de la Administración gestora del servicio el tiempo que permanezcan en la vía las piedras caídas en ella por desprendimiento, aunque pueda acrecentarse la misma si lo están por tiempo superior al que permite un funcionamiento del control de la vía en el nivel exigible por el tipo de carretera, circunstancias de ésta y antecedentes de caídas o por el uso y tráfico en ella dada su relevancia en la red, en especial para tráfico pesado en su caso, o el momento del día.

Y es que, como se ha dicho, es función de la Administración controlar los taludes y riscos adyacentes, sobre todo de ser posibles los desprendimientos por las características del terreno, en especial en ciertas condiciones meteorológicas o climáticas y, más aún si cabe, si aquéllos son frecuentes. Estas funciones de control han de prestarse diligente y constantemente, incluyendo saneamientos periódicos en intervalos suficientes y utilizando los medios adecuados a estos fines para evitar los efectos dañosos de las caídas de piedras, cuestión ésta sobre la que luego ha de volverse vista la argumentación ya comentada de la Propuesta de Resolución.

Por supuesto, distinto es que, producido el desprendimiento y estando caídas las piedras en la vía antes del paso del afectado, puede argüirse que éste, por su conducción contraria a normas circulatorias, incluyendo su falta de atención a señales precautorias, ha contribuido a la producción del accidente;

pero ello, aparte de que constituiría concausa y sólo limitaría la responsabilidad administrativa, ha de ser acreditado debidamente por la Administración”.

(...).

“Por último, no es admisible mantener que no puede realizarse actuación alguna para evitar o, como mínimo, limitar los desprendimientos y, en todo caso, sus efectos, al menos en cierta medida. De entrada, es significativo que se diga que ello es «casi» imposible, pero en cualquier caso lo cierto es que, aparte de no bastar para considerar aceptable la postura de la Administración el decir tal cosa y no hacer nada al respecto, resulta que existen diversos medios utilizables para alcanzar el indicado objetivo.

En primer lugar, el necesario control de la vía, más intenso y frecuente, ante todo en sus puntos de reconocido riesgo, en los días de lluvia o condiciones meteorológicas adversas, máxime de conocerse de antemano esta posibilidad mediante el correspondiente pronóstico, incluso en su caso con la limitación o aun suspensión de la circulación; es decir, prohibición absoluta de circular.

Además, cabe el uso de mecanismos o técnicas diversas, disponibles en el mercado y perfectamente útiles al efecto, cuales son mallas de tamaño y consistencia adecuada, compactación en su caso de los terrenos en diversa medida, construcción de parapetos o muros al borde de la vía, con posible inclinación, túneles artificiales en ciertos tramos, o la eventual depresión de la calzada.

Por último, es posible el saneamiento, con variados instrumentos o desde distinta posición y con más o menos precisión y eficacia, pero siempre periódico, de los taludes y riscos, aun los más altos o rectos, incluyendo el uso de chorros de agua a presión”.

4. La Propuesta de Resolución, de sentido desestimatorio, no es ajustada a Derecho por las razones referidas.

Al afectado le corresponde una indemnización de 3.497,81 euros, que está justificada mediante el informe pericial presentado, estando referida al momento en el que se produjo el accidente, por lo que se debe actualizar en el momento de resolver el procedimiento de acuerdo con lo establecido en el art. 141.3 LRJAP-PAC.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no se ha ajusta al Ordenamiento jurídico, puesto que ha quedado pertinentemente acreditada la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño producido, debiéndose indemnizar al afectado en la forma expuesta en el Fundamento III.4.