



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 9 / 2 0 0 9

(Sección 1ª)

La Laguna, a 15 de enero de 2009.

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 V.T.L., en nombre y representación de R.G.F. y A.B.C.C., por lesiones personales y daños ocasionados en su vehículo, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras. Desprendimiento de piedras (EXP. 538/2008 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 tramitado por el Cabildo Insular de Gran Canaria por los daños personales y materiales que se imputan al funcionamiento del servicio público de carreteras de su competencia administrativa.

2. La solicitud del Dictamen es preceptiva, en virtud de lo dispuesto en el art. 11.1.D.e), de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias. La solicitud ha sido realizada por el Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria, de conformidad con el art. 12.3 de la citada Ley.

3. Del escrito de reclamación presentado por la representante de los afectados resulta, respecto al evento dañoso, que el día 5 de julio de 2005 los interesados circulaban por la carretera GC-2, en dirección desde Agaete hacia Las Palmas de Gran Canaria, cuando a la altura del punto kilométrico 18+000, al salir de un túnel, cayeron varias piedras de gran tamaño sobre el vehículo, lo que provocó a la

* PONENTE: Sr. Díaz Martínez.

reclamante lesiones que la mantuvieron de baja durante 112 días y le dejaron como secuelas físicas una cervicobraquialgia con compromiso radicular.

El vehículo sufrió desperfectos por valor de 2.922,72 euros y, además, su propietario tuvo que realizar varios gastos durante el tiempo en que por su reparación se vio privado de él.

4. En este supuesto, son de aplicación, aparte de la Ley 9/1991, de Carreteras de Canarias, de 8 de mayo, y su Reglamentos, aprobado 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, es 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, así como las normas reguladoras del servicio público de referencia.

II

1 a 4. ¹

5. El 10 de octubre de 2008, ya vencido el plazo establecido para resolver este procedimiento (art. 42.2 LRJAP-PAC y art. 13.3 RPAPRP), se emitió la Propuesta de Resolución.

III

En lo que se refiere 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:

Los afectados son titulares de un interés legítimo, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 139.1 LRJAP-PAC, puesto que alegan haber sufrido daños personales y materiales. Por lo tanto, tienen legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 142.1 LRJAP-PAC, teniendo la condición de interesados en el mismo (art. 31 LRJAP-PAC). Su representación, además, está debidamente acreditada (art. 32 LRJAP-PAC).

¹ 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 público en cuya prestación, presuntamente, se produjo el daño.

En este supuesto, el procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde que se produjo el accidente y se dio el alta y se determinaron las secuelas de las lesiones de la afectada, tal y como exige el art. 142.5 LRJAP-PAC.

El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente y está individualizado respecto a los interesados, de acuerdo con lo prescrito en el art. 139.2 LRJAP-PAC.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación del interesado, pues el Instructor afirma que la caída de piedras en dicho lugar no es habitual, sino que, al contrario, es imprevisible, añadiendo que por las características de los taludes es casi imposible evitar dichos desprendimientos, considerando por ello que en este caso no se puede imputar responsabilidad patrimonial alguna a la Corporación Insular.

2. En lo referente al hecho lesivo, éste, que no ha sido negado por la Administración, se produjo en el modo referido por la representante de los interesados, como acredita el Atestado de la Guardia Civil y resulta del informe de la empresa concesionaria del servicio público. En lo que se refiere a las lesiones y los desperfectos del vehículo, se han probado suficientemente; sin embargo, ello no ha sido así en lo que respecta a los gastos de transporte que se alegan.

En el informe de la empresa concesionaria del servicio se señala que pasaron por el lugar entre las 13:50 y las 14:09 sin tener indicios de piedras en la calzada y que avisados del desprendimiento se desplazó un equipo de intervención comprobando que al caer las piedras alcanzaron a varios vehículos, piedras que pudieron caer instantes antes de que pasara el automóvil afectado.

En el informe del Servicio, incorporado al expediente número 208/2005, procedente del número 180/2005, también referido a un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que se vio implicado otro vehículo que colisionó con las mismas piedras, se expone que no puede ser responsabilidad del Cabildo el que por motivos de condiciones atmosféricas adversas se produzca un desprendimiento de piedras desde una ladera de una montaña, fuera de la zona de afección de la vía y que rodando caigan sobre la carretera, siendo efectos

imprevisibles, al no poder ser detectados previamente, por lo cual son casos de fuerza mayor y totalmente independientes del funcionamiento de los servicios públicos de mantenimiento de la vía.

3. El funcionamiento del servicio público de conservación y mantenimiento de la carretera donde se produjo el accidente se considera que ha sido deficiente, como que se le ha indicado al Cabildo Insular en otros Dictámenes relativos a casos similares al acontecido, puesto que la vía de referencia no reúne las condiciones adecuadas para garantizar la seguridad de los usuarios, no habiéndose demostrado que el talud contiguo a la misma, en el que se produjo el desprendimiento, haya sido objeto de unas periódicas tareas de control y saneamiento, o que cuente con las medidas de seguridad necesarias para evitar tales desprendimientos o por lo menos para limitar sus efectos. En relación con lo manifestado en el informe del Servicio incorporado al presente procedimiento, respecto de la responsabilidad del Cabildo sobre los taludes ubicados fuera de la zona de afección de la vía, las condiciones atmosféricas y el concurso de fuerza mayor, se trata de alegaciones sin demostración.

En relación con dichas argumentaciones, parece oportuno recordar los razonamientos efectuados en otros Dictámenes de este Consejo en supuestos similares al actual (DCC 328/2008 y 431/2008):

“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, las circunstancias de ésta, 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 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 (...).

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. (...). 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”.

Por otro lado, es de tener en cuenta que el art. 22 de la citada Ley 9/1991, extiende las operaciones de conservación y mantenimiento a las zonas de dominio público, y que son de dominio público de carreteras, según el art. 25, “los terrenos ocupados por las carreteras y sus elementos funcionales y una franja de terreno de (...) tres metros en el resto de las carreteras, medidos horizontal y perpendicularmente al eje de la misma desde la arista exterior de la explanación”, entendiéndose por tal arista la intersección con el terreno natural del talud.

Asimismo, se señala, en relación con las resoluciones judiciales recogidas en la Propuesta de Resolución, como ya se ha expuesto por este Consejo, las mismas han de aplicarse en sus propios términos y en cada supuesto concreto, pero, además y en todo caso, sin perjuicio de la ordenación y conceptualización técnica de este instituto, tal y como ha sido entendido en varios Dictámenes sobre casos parecidos remitidos al Cabildo Insular de Gran Canaria, conceptualización formulada en concordancia con reiterada Jurisprudencia, especialmente del Tribunal Supremo.

Por lo tanto, en este caso se considera que existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño sufrido por los afectados, sin que se aprecie concausa, siendo plena la responsabilidad del Cabildo Insular.

4. La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación de los interesados, no es conforme a Derecho.

A los interesados les corresponde ser indemnizados por los conceptos solicitados, salvo los gastos de transporte que se alegan, ya que no se consideran suficientemente acreditados como derivados del accidente. En consecuencia, a la interesada A.B.C.C. le corresponden por los días de baja, secuelas e importe del poder notarial la cantidad total de 11.824,60 euros y a R.G.F. el importe de la reparación de su vehículo, que ascendió a 2.922,72 euros, salvo que hubiera sido indemnizado por la Compañía aseguradora del mismo. Las cuantías deberán ser actualizadas conforme al art. 141.3 LRJAP-PAC.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, debiendo ser indemnizados los interesados por el Cabildo de Gran Canaria, en la forma expuesta en el Fundamento IV.4.