



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 158/2009

(Sección 1ª)

La Laguna, a 1 de abril 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 la entidad A.C.S.R., S.A., en nombre y representación de J.F.A.G., por daños ocasionados en la motocicleta propiedad de éste, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras. Desprendimiento de piedras (EXP. 96/2009 ID)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

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

2. Es preceptiva la solicitud de Dictamen, 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 remitida por el Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.3 de la citada Ley.

3. El afectado, en su comparecencia ante la Guardia Civil, manifestó que los hechos se produjeron el día 19 de diciembre de 2007, alrededor de las 11:00 horas, mientras circulaba por la GC-200, en sentido hacia Agaete, a la altura del punto kilométrico 10+000, donde cayó sobre el parabrisas delantero de su vehículo una piedra procedente de uno de los taludes contiguos a la carretera, dando marcha

---

\* PONENTE: Sr. Díaz Martínez.

atrás ya que seguían cayendo más piedras, encontrándose más adelante con una cuadrilla del Servicio de Conservación de Carreteras a la que comunicó lo sucedido.

Por los desperfectos padecidos reclama una indemnización de 1.329,39 euros, cantidad que representa el coste efectivo de su reparación.

4. En el presente caso, son de aplicación, aparte de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, 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, siendo una materia no desarrollada por la Comunidad Autónoma de Canarias, aun teniendo competencia estatutaria para ello. Asimismo, es de aplicación la normativa reguladora del servicio público de referencia.

## II

1 y 2.<sup>1</sup>

3. 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 indefensión al interesado.

4 y 5.<sup>2</sup>

## 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:

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 daños materiales derivados del hecho lesivo. Por lo tanto, tiene 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 interesado del mismo (art. 31 LRJAP-PAC). Su representación, por lo demás, ha sido acreditada.

---

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

<sup>2</sup> 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 evento causante del daño.

En cuanto al plazo para reclamar, concurre este requisito, ya que el procedimiento se ha iniciado 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 y está individualizado en la persona del interesado, de acuerdo con lo prescrito en el art. 139.2 LRJAP-PAC.

## IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación presentada, puesto que el Instructor considera que el hecho lesivo, si bien es cierto se ha cumplido por parte de la Administración con los deberes de vigilancia y conservación de las carreteras de competencia insular, puesto que una cuadrilla recorrió la GC-200 revisando su estado poco antes del accidente y se cerró la carretera una vez producido el desprendimiento.

Además, se considera que las características de los taludes contiguos a la carretera hacen imposible o dificultan la adopción de medidas para evitar que caigan pequeñas piedras.

Por último, se alega que existía una señal de prohibición de circular por dicha carretera en caso de lluvias y que abarca el lugar de los hechos.

Por lo tanto, se entiende que no se ha probado la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido.

2. En lo referente al hecho lesivo, cuya veracidad no ha sido negada por la Corporación, resulta de lo expuesto en la comparecencia del afectado ante la Guardia Civil y en el informe elaborado por la empresa concesionaria del servicio público de conservación de la carretera, que confirma lo alegado por el interesado.

Así mismo, se acredita la realidad de los desperfectos sufridos a causa del accidente mediante el informe pericial y la factura presentada.

3. Lo primero que hay que señalar es que el funcionamiento del servicio ha sido deficiente por varios motivos. El pasar por el lugar antes del evento dañoso,

tratándose de taludes no es suficiente para cumplir con la obligación de garantizar la seguridad de los usuarios de la GC-200, carretera que si bien es nominalmente secundaria constituye una carretera general y un importante medio de comunicación porque en esta parte del oeste de la Isla es la que comunica el norte con el sur. Por otra parte, el que se cierre la carretera tras haberse producido el desprendimiento de piedras, como se afirma en la Propuesta de Resolución, demuestra por sí mismo no sólo el mal estado de dichos taludes, sino que pone de relieve que se desprenden más materiales que pequeñas piedras aisladas.

Asimismo, es insuficiente el que se acuda a los distintos puntos de la carretera cuando se produce un desprendimiento o que se revise la misma cuando hay alerta de temporal, puesto que ello sólo son parte de las obligaciones y tareas precisas para garantizar la seguridad de la GC-200.

Los medios más eficaces para que el servicio público se cumpla de forma adecuada son los de carácter preventivo, destinados a evitar o al menos paliar los desprendimientos y sus consecuencias, pues actuando sólo a posteriori no se cumple con la obligación que es propia de dicho servicio.

4. En este sentido, el elemento esencial para garantizar la referida seguridad es el acondicionamiento de los taludes contiguos a la carretera, a los que se debe dotar de las medidas de seguridad necesarias, que son los causantes exclusivos de accidentes como el aquí mencionado.

Este Organismo ha reiterado de forma constante que no cabe aducir como causa de exclusión de su responsabilidad patrimonial el que las características de los taludes dificulten o impidan adoptar medidas de seguridad o incluso alegar que su coste es elevado. A modo de ejemplo, en el Dictamen 328/2008, se expuso que "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".

Además, en el mencionado Dictamen 328/2008, como en tantos otros, se manifestó que "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”.

5. Por otra parte, para excluir la responsabilidad de la Administración se alega la existencia de una señal que prohíbe circular en caso de lluvia. Sobre ello, este Organismo, ha considerado en diversos Dictámenes que dicha señal es irregular e ineficaz por su propia naturaleza. Así en el Dictamen 481/2007, de 4 de diciembre, se señaló que “ha de insistirse que la señal referida, desconocida por el Catálogo de señales viarias previsto en la normativa aplicable, es inadecuada no sólo en relación con las funciones que ha de realizar la Administración respecto al servicio prestado para procurar la seguridad de los usuarios derivada de los taludes de la carretera, como se verá luego, sino en sí misma, no sirviendo desde luego para evitar la exigibilidad de responsabilidad a la Administración, ni siquiera en parte.

Así, aparte de que debería colocarse, en todo caso, en los lugares que corresponda por el riesgo de desprendimientos, y no en toda la vía, es claro que sólo tiene viabilidad conectando la lluvia a la caída de piedras, pues no puede impedirse circular por el simple hecho de que llueva. Pero entonces, no cabe dejar de hacerlo o no al albur de que el desprendimiento pueda ocurrir, siendo únicamente hipotética su

producción, ni remitir a la sola decisión de los usuarios cuándo pueden o no circular, desconociendo aquella y siendo la lluvia débil o intermitente.

En este sentido, en el Código de Circulación se encuentra una señal que advierte a los usuarios del peligro de desprendimiento, pero es claro que sólo está prohibido circular cuando se tenga conocimiento de que están cayendo piedras a la vía. Lo que, justamente, debe ser prevenido o controlado por el gestor del servicio con una actuación de vigilancia realizada al nivel exigible, especialmente en zonas donde son posibles las caídas de piedras y, aun más, cuando se conoce que son frecuentes al llover.

A mayor abundamiento, no toda lluvia genera desprendimientos y el lugar de producción de éstos es variable y aleatorio; puede llover en unos puntos de la vía y en otros no; y cabe que caigan piedras por efecto de la lluvia y el viento, pero sin estar lloviendo en ese momento. Y, en fin, al respecto es relevante tener presente el carácter esencial de la referida carretera, pues es fundamental para usuarios y habitantes de la zona como vía de comunicación en el oeste de la Isla”.

En el reciente Dictamen 90/2009, de 20 febrero, que sigue la misma línea de los anteriores, se añadió en relación con la misma que “este Organismo en constante y reiterada Doctrina relativa a la señal que prohíbe la circulación en dicha vía cuando llueve ha considerado, por ejemplo en el Dictamen 326/2008, de 9 de septiembre, que “por otro lado, se entiende que no es procedente suspender la prestación del servicio de carreteras en una vía por el mero hecho de que llueva, haciéndolo mediante una señal que no está incluida entre las aprobadas en las normas reguladoras del tráfico e ineficaz por su propia naturaleza y por la realidad misma. En puridad, el problema es que al llover puede haber desprendimientos y es a la vista de las circunstancias (intensidad de la lluvia, estado de los taludes, etc.) cuando, en su caso, debe interrumpirse el servicio por cierre de la vía, en toda ella o en las zonas afectadas, con aviso a los usuarios y habilitación de posibles alternativas.

En estas circunstancias, sobre todo si se tiene en cuenta lo que luego se dirá al respecto, no puede dejarse al exclusivo arbitrio de los usuarios, traspasándoles totalmente la responsabilidad por los hechos, el decidir cuándo puede entenderse que llueve o no para circular por una carretera. Esto es así ya que puede llover en una parte y no hacerlo a lo largo de la misma y hacerlo de modo cambiante o diverso y los desprendimientos pueden no ocurrir lloviendo o, al contrario, suceder cuando ha parado de llover o está apenas lloviznando. En este sentido, es de tener en cuenta

que puede no llover en el kilómetro donde está la señal y hacerlo unos kilómetros después o a la inversa (...)" .

6. Por lo tanto, en este supuesto se estima que existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público de conservación y mantenimiento de la carretera insular y el daño alegado por el interesado, no concurriendo concausa por su parte, ni siquiera fuerza mayor, puesto que no se trataba de un temporal extraordinario, ni son efectos de carácter imprevisible, como se deduce de lo anteriormente manifestado en relación con los desprendimientos causados por la lluvia, pues el Cabildo es conocedor de los efectos de la lluvia en la zona, de cuáles son los puntos más peligrosos de dicha carretera y, en definitiva, como ya se señaló anteriormente, existen diversos medios y medidas para evitar o disminuir daños como los producidos al reclamante, pero que el Cabildo no ha adoptado, asumiendo con ello la responsabilidad patrimonial dimanante del hecho lesivo.

7. La Propuesta de Resolución, objeto de este Dictamen, es contraria a Derecho y debe estimarse la reclamación efectuada por el interesado.

Al afectado le corresponde la indemnización solicitada, ascendente a 1.329,39 euros, cantidad que costó la reparación, según se ha acreditado por la factura aportada. Esta cuantía deberá ser actualizada, de acuerdo con el 141.3 LRJAP-PAC.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, desestimatoria de la reclamación, no es conforme a Derecho, debiendo indemnizar el Cabildo de Gran Canaria al interesado, de conformidad con lo expuesto en el Fundamento IV.