



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 9 6 / 2 0 1 8

(Sección 2ª)

La Laguna, a 22 de junio de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), en representación de (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 253/2018 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria, es la Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración, iniciado a instancia de (...), en representación de (...), por los daños económicos sufridos como consecuencia del cierre temporal de un tramo de la carretera GC-200.

2. La interesada en este procedimiento solicita una indemnización que supera la cantidad de 6.000 euros. Esta cuantía determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Presidente del Cabildo para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el artículo 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

II

1. (...), actuando en nombre y representación de (...), presenta, con fecha 6 de noviembre de 2017, reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

económicos sufridos como consecuencia del cierre temporal de un tramo de la carretera GC-200. Expone en su escrito que el 11 de noviembre de 2016 se decreta el cierre de la GC-200 entre los p.k. 19+800 al p.k. 21+500, dejando la aldea de San Nicilás incomunicada por el norte de la isla hasta el 7 de abril de 2017. Indica que esta situación produjo un quebranto económico para la Escuela de Música, pues todos los profesores que se desplazaban una vez en semana a La Aldea para impartir sus clases tuvieron que hacerlo por el sur de la isla. Añade que el curso pasado tuvieron contratados a siete profesores, a los que les pagaban sus honorarios más las dietas de transporte por su desplazamiento a La Aldea, ya que el hecho de tener que ir por el sur de la isla encareció la dieta mensual, pues son más kilómetros de distancia desde Las Palmas de Gran Canaria, Moya o San Mateo, lugares desde los que se desplazaban los profesores.

La reclamante considera evidente la relación de causalidad entre los daños producidos y el funcionamiento de los servicios públicos insulares, ya que son consecuencia del cierre de la carretera sin alternativa.

Reclama por estos hechos una indemnización que asciende a la cantidad de 7.196,00 euros.

2. La Asociación cultural y musical reclamante ostenta la condición de interesada en cuanto titular de un interés legítimo, puesto que alega perjuicios patrimoniales como consecuencia del funcionamiento de un servicio público, pudiendo, por tanto, iniciar el procedimiento. Consta asimismo debidamente acreditada la representación con la que actúa la persona que suscribe la reclamación.

La Administración insular se encuentra pasivamente legitimada en cuanto titular del servicio público de carreteras a cuyo funcionamiento se imputa el daño.

3. La reclamación se ha presentado dentro del plazo de un año que al efecto prevé el art. 67.1 LPACAP, por lo que no puede ser calificada de extemporánea.

4. En la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en irregularidades formales que impidan la emisión de un dictamen de fondo, si bien se ha incumplido el plazo de seis meses que para su resolución establece el art. 91.3 LPACAP. La demora producida no impide sin embargo que se dicte resolución, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP.

Consta en el expediente la emisión del preceptivo informe del Servicio presuntamente causante del daño, se ha otorgado trámite de audiencia a la

interesada, que no presenta alegaciones en el plazo concedido y se ha elaborado finalmente la Propuesta de Resolución, desestimatoria de la reclamación presentada.

III

1. La reclamación presentada trae causa del cierre de un tramo de la carretera GC-200, comprendido entre los PP.KK. 19+800 a 21+500, que tuvo lugar desde el 9 de noviembre de 2016 hasta el 7 de abril de 2017.

La Propuesta de Resolución en este asunto es de carácter desestimatorio, al considerar que el acceso al lugar era posible desde otras vías y por entender que el daño alegado no reviste el carácter de antijurídico.

Resulta relevante a estos efectos el completo informe técnico emitido, de 24 de julio de 2017, que pone de manifiesto lo siguiente:

«Sobre las 5:15 horas del 9 de noviembre de 2016, un fuerte desprendimiento de una masa rocosa en varios puntos de la ladera contigua a la carretera GC-200 en el p.k. 20+300 (Andén Verde), lo que provocó que tal cantidad de material, superior a las 300 toneladas caídas desde una altura aproximada de 40 metros, sobrepasara la carga para las que las pantallas están diseñadas (5.000 Kilojulios), rompiera el sistema de contención de pantallas dinámicas, soltando los perfiles de sus anclajes, embolsando parte del material caído, pero no siendo capaz de absorber la energía del impacto, ya que ésta fue diez veces superior a la capacidad de las mallas, lo que a su vez generó que ésta impactara en la calzada dejándola invadida de gran volumen de material, viéndose además afectado el muro de mampostería existente y aproximadamente 100 metros de barrera metálica de seguridad, que ha quedado colgada (...).

Por lo que una vez se avisó al centro de Conservación, se activó el protocolo de actuación para proceder al cierre de la carretera GC-200 entre el pk 14+000 y el 32+000, es decir entre el Risco de Agaete y La Aldea de San Nicolás de Tolentino».

Continúa el mencionado informe:

«Este desprendimiento es el segundo en un periodo menor a 4 años y segundo en los últimos 13 meses que supera la capacidad de diseño de las mallas instaladas. Ante todo ello, se puede concluir que si bien las mallas mejoran las condiciones de seguridad de la carretera frente a pequeños desprendimientos, nos enfrentamos con elevada frecuencia (dos sucesos en menos de cuatro años, dos en los últimos 13 meses) a desprendimientos que no van a ser retenidos por el sistema de mallado existente, comprometiendo la integridad de los usuarios y de la propia vía.

(...) esta zona del Andén Verde entre el pk 19+400 al 21+350, que es la que actualmente dispone del sistema de contención mediante pantalla dinámica, está catalogado como un tramo con un índice de riesgo del 100%, donde los desprendimientos son prácticamente continuos, quedando patentes en la presencia de rocas sobre las mallas instaladas (...) considerando el tramo en cuestión como una zona potencialmente peligrosa con riesgo de caída de grandes masas de rocas procedentes de la ladera (...).

En el año 2010-2011 existían en el Servicio incidencias en la vía por caída de piedras y desprendimientos que dieron lugar a la contratación de un primer "informe técnico de desprendimientos de la carretera GC-200 entre el p.k. 2+800 y el p.k. 21+300. Alternativas, solución y valoración económica". Este estudio permitió tramificar la carretera entre Agaete y La Aldea de San Nicolás, en función del riesgo de desprendimiento, siendo el tramo del Andén Verde de los de mayor riesgo. La instalación de un sistema de mallado en este tramo (el de mayor capacidad resistente en el mercado) mejoró las condiciones de seguridad de la carretera frente a ciertos desprendimientos. Debemos entender que el mallado ha permitido mantener la carretera abierta hasta este último desprendimiento. Suponiendo su instalación una alternativa al cierre definitivo de la vía dado el riesgo existente, hasta el momento actual, donde los últimos desprendimientos ponen de manifiesto la incertidumbre de este sistema de protección frente a los sucesos acaecidos».

Añadiendo, entre otros extremos, lo que sigue:

«Ante este último desprendimiento el panorama ha cambiado. Dado que la protección de las mallas existentes no son capaces [sic] soportar estos últimos desprendimientos sucedidos, la solución definitiva pasa por la apertura de la nueva carretera entre El Risco y La Aldea, que estaba en ejecución y según el Gobierno de Canarias tenía prevista su apertura al tráfico para final de 2017.

Este servicio consideró que actuar en la zona era realmente peligroso por las razones anteriormente expuestas, no sólo a la hora de realizar las actuaciones necesarias para restablecer el tráfico en las condiciones mínimas óptimas de circulación, sino por el peligro que suponía permitir el paso del tráfico por esta carretera, al igual que realizar operaciones ordinarias de Conservación (...).

Además, se destaca que el cierre del tramo fue comunicado a las distintas Administraciones (Gobierno de Canarias, Ayuntamientos afectados), a la Jefatura Provincial de Tráfico y al resto de entes u organismos afectados [la empresa (...), transportistas (...)].

Así, se resalta que se consideró fundamental garantizar la conexión de La Aldea de San Nicolás por el sur, a cuyos efectos «se declaró de emergencia la reparación de la GC-200 en el p.k. 37+650 (Tocodoman), en previsión del riesgo existente y la sobrecarga de tráfico que este tramo de la carretera iba a sufrir en los siguientes

meses». Asimismo, «los servicios de conservación realizaron las labores de conservación para garantizar la viabilidad de la GC-200 entre La Aldea y Mogán». Por último, «se instó al Gobierno de Canarias a realizar los trámites oportunos para la apertura al tráfico en el menor tiempo posible de la nueva carretera entre El Risco y La Aldea, aun cuando la obra no hubiera finalizado (...).

Por lo que se refiere a los hechos relativos a la reclamación presentada, en este informe se concretan los periodos de cierre.

Tras el cierre del citado tramo de la GC-200, señala este informe que el tramo entre Agaete y El Risco siguió abierto al tráfico, proporcionando acceso al Barrio de El Risco. Del mismo modo, se garantizó la conexión de La Aldea de San Nicolás por el sur de la isla.

El tramo de la GC-200 entre el barrio de Tirma (p.k. 19+700) y La Aldea (p.k. 30+200) se cierra al tráfico el día 9 de noviembre de 2016. El 28 de noviembre comenzaron los trabajos de conexión de la obra de la carretera de La Aldea (tramo de la GC-2) con la carretera existente (GC-200), por lo que fue necesario trasladar el corte del p.k. 19+700 al p.k. 13+750 (es decir, corte situado pasado el barrio de El Risco). A partir del día 4 de enero de 2017 se realizaron convoyes que pasaban por la traza de la obra del nuevo tramo de la carretera GC-2, entre El Risco y La Aldea, en dos franjas horarias (mañana y tarde) en ambos sentidos, con un máximo de 80 vehículos cada uno de ellos. Por último, para terminar los trabajos de asfaltado de la nueva carretera, se suspendieron los convoyes un mes antes de la apertura de la nueva carretera, en el periodo entre el 24 de febrero y el 7 de abril de 2017, si bien la conexión por carretera a La Aldea de San Nicolás se podía realizar tanto por la cumbre (carretera GC-210) o por la GC-200 que comunica con el municipio de Mogán. Finalmente, el 7 de abril de 2017, se abrió al tráfico el primer tramo de la nueva carretera, que une La Aldea con el barrio de El Risco, por lo que desde esta fecha se puede circular en condiciones normales.

2. Los datos reflejados en este informe técnico permiten sostener, por una parte, las razones de interés público que motivaron el cierre del referido tramo de la carretera GC-200, ante la peligrosidad de la circulación por los frecuentes desprendimientos de rocas de las laderas contiguas, que no podían ser contenidos por las mallas colocadas con esta finalidad, a pesar de ser las más resistentes del mercado. Están presentes por tanto razones evidentes de seguridad para los usuarios de la carretera.

Por otra parte, el informe acredita igualmente que, a pesar de la imposibilidad de circulación por el tramo de la carretera GC-200 afectado, La Aldea de San Nicolás continuó teniendo acceso, si bien con un recorrido más largo a través de otras vías.

Por ello, procede convenir, en el mismo sentido que la Propuesta de Resolución, que sigue la línea marcada por el Tribunal Supremo (SSTS de 18 de abril de 1995, 14 de abril de 1998, 19 de abril de 2000, 13 de octubre de 2001, 10 de marzo de 2010 y 16 de marzo de 2011, entre otras) que no se ha producido un daño antijurídico que el interesado no tenga el deber de soportar, ante las evidentes razones de interés público que fundamentaron la actuación de la Administración y teniendo en cuenta que el acceso a la Aldea de San Nicolás no se vio imposibilitado, aunque conllevara un mayor recorrido.

Como señala la STS de 21 de septiembre de 2005, reiterando su doctrina vertida en la ST de 13 de octubre de 2001, constituye una regla general en la materia la de «no resultar indemnizables los perjuicios que se irroguen por los desvíos que hubiese requerido la ejecución por la Administración de obras en las vías públicas, al no estar en tales supuestos en presencia de un daño antijurídico, sino de riesgos o consecuencias lesivas que los particulares tienen el deber de soportar, con lo que desaparece uno de los requisitos para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración».

En este mismo sentido se ha pronunciado ya este Consejo en sus Dictámenes 41/2018 y 43/2018, ambos de 7 de febrero, así como en los más recientes 75/2018 y 76/2018, de 1 de marzo, recaídos todos ellos en relación con reclamaciones presentadas por estos mismos hechos.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación presentada por (...), en representación de (...), se considera conforme a Derecho.