



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 51/1997

La Laguna, a 20 de mayo de 1997.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias sobre la *Propuesta de Orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización, formulada por A.B.P., por daños producidos en el vehículo (EXP. 7/1997 ID)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

A consulta preceptiva del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, se interesa Dictamen sobre la Propuesta de Orden formulada en el expediente de indemnización por daños referenciado en el encabezado, de conformidad con la legislación de aplicación, constituida, fundamentalmente, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), y por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP), aprobado el por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

### II

La Propuesta de Orden sometida a Dictamen concluye un procedimiento, iniciado el 15 de diciembre de 1994, mediante escrito que A.B.P. presentó ante la Consejería de Obras Públicas Vivienda y Aguas solicitando que se le indemnizaran los daños sufridos en el vehículo de su propiedad a consecuencia, al parecer, del funcionamiento del servicio público de carreteras dependiente de esta Comunidad

---

\* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

\* **VOTO PARTICULAR:** Sr. Plata Medina.

Autónoma que imputa a la defectuosa señalización de la vía pública, en obras, (carretera C-810) por donde circulaba el vehículo conducido por su hijo.

El Consejo Consultivo ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre el asunto que ha dado lugar a la incoación del expediente que culmina la propuesta de resolución sometida a consulta, en su Dictamen 4/1996, de 28 de febrero, cuya Conclusión señaló la no adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución entonces dictaminada, " debiéndose retrotraer las actuaciones al momento procedimental correspondiente a la adecuada práctica de la prueba relativa a la intervención de la Guardia Civil de Tráfico en el accidente ". Incorporado a las actuaciones el correspondiente atestado - además de otras diligencias probatorias- se ha procedido a reformular la Propuesta de Resolución, que ahora es objeto de consideración preceptiva del Consejo Consultivo.

### III

1. La naturaleza de la Propuesta de Orden determina la competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente Dictamen y la legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno para recabarlo, según resulta, para la primera, del art. 10.6 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, en relación con los arts. 22.13 del la Ley Orgánica del Consejo de Estado y 12 RPRP; y, para la segunda, del art. 11.1 de la Ley constitutiva de este Consejo.

2. La legitimación de la reclamante, acreditado como está en el expediente su interés, dada la titularidad que sobre el vehículo dañado tiene su esposo y el carácter presuntamente ganancial de dicho bien, resulta del art. 31.1.a) de la LPAC en relación con el 106.2 de la CE y 139 LPAC.

El órgano competente para dictar la Orden propuesta es el Consejero de Obras Públicas (arts. 27.2 y 29 LRJAPC; 49.1 Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma) y la forma de Orden departamental es la que impone el art. 42 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

3. La titularidad del servicio público en el seno del cual se produce el daño (carretera C-810) corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, conforme a los arts. 30.18 del Estatuto de Autonomía, 2 de la Ley 2/1989, de 15 de febrero, de Carreteras de Canarias (LCC), 12 del Reglamento de Carreteras de Canarias, en

relación con su Anexo 2, aprobado por el Decreto 131/1995, de 11 de mayo, y al RD 2.125/1984, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios en materia de carreteras a la Comunidad Autónoma, siendo así que la vía de referencia, por mor del precepto y Anexo citados del Reglamento de Carreteras tiene la consideración de regional.

## IV

Los hechos por los que se reclama se produjeron, según se deduce del escrito de reclamación, el día 16 de diciembre de 1993 cuando el vehículo, conducido por el hijo de la reclamante, colisionó frontalmente en un tramo de la vía que se hallaba en obras "con el agravante de encontrarse mal señalizado", ya que "las señales no estaban iluminadas de noche ni la vía tampoco", concurriendo la circunstancia de que el accidente se produjo precisamente de noche, a las veinte horas; ocasionándose daños al vehículo de tal entidad que resulta inaprovechable, estimándose el valor de los daños -es decir, el del vehículo antes del siniestro- en 1.080.000 pts., que es la cuantía que resulta de la pericia (28/2/94) aportada de parte acompañando al escrito de reclamación; cifra que la evaluación de la Administración (25/1/95) redujo a 938.000 ptas.

En prueba de los hechos se realizaron, de oficio o a petición de parte, múltiples actuaciones y diligencias probatorias, de las que a continuación se efectúa el relato de lo más significativo.

- Solicitado informe al director de las obras, se emite el mismo (30/1/95) donde se expresa la existencia de la siguiente señalización: señales reflexivas de alta intensidad ("no es necesaria iluminación aparte de los vehículos para su visualización") P-25, circulación de doble sentido; señal reflexiva advirtiendo "ATENCIÓN DOBLE SENTIDO DE CIRCULACIÓN"; cartel anunciando "ATENCIÓN UN SOLO CARRIL HACIA EL NORTE"; y señalización horizontal continua, que "desaparece donde hay visibilidad para adelantar". Se concluye manifestando que la señalización no sólo era superior a la exigible, sino también "bien visible".

- A requerimiento administrativo, A., U.T.E., adjudicataria de las obras que se desarrollaban en la vía donde aconteció el siniestro, informó (8/2/95) que en las fechas en que se produjo el accidente "no había realizado ni realizaba en dicho tramo

ningún tipo de trabajo que afectara a la carretera", razón por la que la misma "conservaba la misma señalización horizontal y vertical que anteriormente tenía", más la complementaria antes citada, de forma que el conductor rebasó la siguiente señalización: " un cartel informativo y una señal P-25 al principio del tramo y hasta llegar al p.k. 2,400 al menos dos señales mas tipo P-25".

- Obra asimismo en las actuaciones Atestado instruido por la Guardia Civil en el lugar de los hechos. La inspección ocular ratifica la señalización cuya existencia señaló la Administración en diligencias posteriores. En la declaración que se le tomó al conductor del vehículo éste manifestó que circulaba en caravana de forma que en un tramo recto sin circulación por el carril de la izquierda al observar que "la circulación en dirección Las Palmas se hacía en otro carril a nivel diferente" se pasó de carril "no por adelantar, sino por ir mas rápido", colisionando con el vehículo que venía en sentido contrario.

- La Jefatura Provincial de Tráfico aportó para su unión a las actuaciones los listados solicitados correspondientes a los datos estadísticos de los accidentes habidos en la carretera C-810, en el período comprendido entre el 1 de noviembre de 1993 y el 28 de febrero de 1994, abarcando no sólo los ocasionados en el tramo al que se concretó la prueba interesada por la parte perjudicada, que limitó su petición a los producidos en el espacio comprendido entre los puntos kilométricos 1 al 5, y concretamente a los generados por choque frontal. Del examen de dicha información resulta que fueron cuatro en total los accidentes habidos durante el período indicado y en el tramo inicial señalado, siendo dos de ellos los que se produjeron por colisión frontal, uno de los cuales fue el que afectó al vehículo de la reclamante. En cambio, en toda la longitud de la carretera y en los puntos kilométricos indicados en las hojas estadísticas obrantes en el expediente, desde su inicio hasta el kilómetro 69.2, se reflejan veintidós accidentes de diversa naturaleza.

Tales datos estadísticos no concuerdan con los facilitados por la propia parte promotora del procedimiento, en el escrito iniciador del mismo, cuando indica que en el tramo en que se produjo el accidente se ocasionaron mientras duraban las obras y en un mes, alrededor de cuarenta accidentes de las mismas características que el sufrido por el hijo de la reclamante.

No obstante ello, dicha información ha de ponerse en relación con la de carácter periodístico aportada por la propia parte interesada, que no puede desconocerse, y

de la que parece desprenderse la existencia, en el mismo mes en que ocasionaron los hechos referidos en las actuaciones ahora sometidas a la consideración del Consejo, de una determinada situación de riesgo y de peligro para los conductores de los vehículos que, según dicha información periodística, circulaban diariamente por la zona, en número aproximado de 30.000, hasta el punto de motivar la celebración de una reunión convocada específicamente por el Delegado del Gobierno en Canarias con el Jefe del Servicio de Carreteras de la Consejería de Obras Públicas y responsables de Tráfico, a consecuencia de haberse localizado cuatro accidentes de gravedad, en el tramo en cuestión, desde que se permitió la circulación a finales del mes de noviembre de 1993.

De las indicadas referencias de prensa, obrantes en el expediente, se constata que el problema tuvo en aquella época especial trascendencia y generó inquietud social y alarma, expresándose en una de tales informaciones, la correspondiente al periódico "Canarias 7", en su edición del día 22 de diciembre de 1993, que "la vía del Norte se destaca como punto negro por malas señalizaciones" y que "el Delegado del Gobierno, reunirá esta mañana en una convocatoria sin precedentes, a los responsables del área de Tráfico y del Gobierno de Canarias adscritos a la Consejería de Obras Públicas, a fin de analizar con ellos los accidentes de tráfico que se vienen produciendo últimamente en la carretera de acceso a la Ciudad por el Norte". Las reseñas de los periódicos locales del día siguiente dedican amplio espacio a lo tratado en la reunión celebrada de la Comisión del Consejo de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial de la Comunidad Autónoma de Canarias, referente al problema suscitado, dándose cuenta de la adopción de particulares medidas de seguridad, consistentes en la habilitación urgente, previa realización de determinadas obras y variación de la señalización viaria, tanto horizontal como vertical, de dos carriles separados de circulación en cada sentido, en el tramo comprendido entre El Rincón y El Matadero, "medidas que -según se atribuye en la propia información, como aseguración del Sr. Delegado del Gobierno- son el resultado de estudiar las distintas posibilidades que se ofrecen para garantizar al máximo la seguridad, consciente de la consecuente incomodidad de un buen número de usuarios pero como única alternativa posible para minimizar los accidentes". En las mismas notas de prensa se reproducen también las apreciaciones de los representantes de la Consejería de Obras Públicas, en cuanto a las causas de los múltiples accidentes ocurridos durante

el último mes en todo el tramo, en el sentido de que si bien reconocen que por parte de los usuarios ha habido "confusión", ésta es achacable a imprudencia de los conductores y a la errónea interpretación de las señales de tráfico, como motivo de los accidentes, ya que, según consideran, "todo el tramo está adecuadamente señalizado y ofrece la información necesaria".

## V

Este Consejo no puede adentrarse en la valoración de las medidas ordenadoras del tráfico adoptadas para regular la circulación viaria en una carretera afectada por la realización de obras para su acondicionamiento y mejora, salvo si contravinieren normas del Ordenamiento Jurídico. En tal caso, el análisis de la Resolución culminatoria del expediente administrativo tramitado ha de concretarse y atenerse estricta y exclusivamente a la revisión de su adecuación a los parámetros de legalidad, sin ningún margen al examen de las razones de otra índole, ya sean subsumibles en criterios de necesidad, de oportunidad o de conveniencia, que es el carácter que de ordinario suelen tener las medidas de gestión de un servicio público viario, como es el que en el presente caso tiene relación con el procedimiento de responsabilidad patrimonial seguido sobre el que versa este Dictamen. La comentada documentación periodística está en el expediente y no se puede ignorar. Tal información destaca problemas de tráfico -con la secuela de accidentes- en la vía, generados por causas múltiples que, sin embargo, es dudoso que sean reconducibles o imputables al servicio público, por más que sus gestores tienen la obligación de mejorarlo mediante la adopción de decisiones que sólo a los mismos corresponde adoptar. En el caso a que se contrae el expediente -único sobre el que nos podemos pronunciar- el conductor, al ver que a otra altura circulaban los vehículos en sentido a Las Palmas y observar sin circulación el carril de su izquierda, pensó que el mismo servía al mismo sentido de su marcha e hizo la maniobra de adelantamiento. No podemos saber -ni valorar- si tal distribución de carriles era la única posible o si había otras alternativas. Hipotéticamente cabría pensar que seguramente habría otras soluciones a adoptar en relación con el conflicto tramo -el tramo de sentidos de circulación a diferente altura-, como unificar sentidos o que la señalización horizontal fuera continua en todo el tramo, lo que impediría las maniobras de adelantamiento. Pero no cabe considerar tales alternativas. Todos los servicios públicos son mejorables. Lo que debemos hacer es señalar si el servicio público viario en el día del accidente había adoptado -dadas las circunstancias- todas las

previsiones exigibles o posibles como para que la circulación del tráfico rodado fuera segura. Por la misma razón, el comportamiento del conductor debe valorarse en contradicción con la señalización existente -horizontal o vertical- sin poderse por ello valorar el concurso de otras posibles circunstancias (confusión entre sentidos de circulación; despiste; adelantamiento efectuado a su riesgo, etc.).

El tramo de la vía donde finalmente se produjo la colisión tenía señalización horizontal discontinua, por lo que era posible el adelantamiento -el tramo era recto-, maniobra que siempre se efectúa bajo la responsabilidad de quien lo realiza. El conductor manifestó que el no quería "adelantar" sino "ir más deprisa", razón por la que cambió de carril. Técnicamente, sin embargo, la maniobra es de adelantamiento, que se frustró por la antedicha circunstancia. Claro que el conductor actuaba con la convicción de que circulaba por carriles en el mismo sentido, siendo así que eran de uno y otro sentido. En este punto es donde adquiere primera relevancia la señalización vertical existente respecto de los sentidos de marcha. Conforme se desprende de las diligencias probatorias practicadas y diligencias administrativas evacuadas, es lo cierto que el doble sentido de marcha estaba señalado en triple forma. Rigor que, según se informa en las actuaciones y se puede leer en los extractos de prensa, se debe a que se pudo constatar que había conductores que confundían "doble sentido de marcha" con "dos vías con el mismo sentido".

Desde esta estricta y limitada perspectiva -no puede ser otra, es lo cierto que la Propuesta de Resolución no puede ser atacada, salvo que, yendo mas allá del parámetro, valoremos la actuación administrativa desde una perspectiva que no es la propia de este Consejo, que debe limitarse al contexto de la responsabilidad administrativa de la Administración, no al análisis de la responsabilidad "política"- de la gestión de la acción pública a que se contrae el servicio de carreteras.

Quedaría, desde esta óptica, una última cuestión a considerar. Reiteradamente se solicitó información sobre la señalización luminosa dada la exigencia legal existente al respecto, según constató el Consejo en el Dictamen emitido anteriormente en relación con tales hechos. No hay un pronunciamiento singular sobre tal cuestión, pues los informes técnicos emitidos reafirman que la señalización existente era la legalmente exigible. Ahora bien, en las actuaciones existe información suficiente como para permitirnos asumir una razonable respuesta a la

señalada cuestión: El art. 140 del Reglamento General de Circulación precisa que "las obras que dificulten de cualquier modo la circulación vial deberán hallarse señalizadas, tanto de día como de noche y balizadas luminosamente durante las horas nocturnas (...) a cargo del realizador de las obras". En efecto, de lo actuado resulta que (Atestado de la Guardia Civil) la vía no tenía iluminación alguna; pero también que en aquella fecha no se estaba ejecutando obra alguna en el indicado tramo (escrito de la empresa contratista, de 8/2/95, extremo que la Administración tiene corroborado y confirmado de modo expreso en el informe emitido por el Ingeniero Director de dicha obra, de fecha 21 de abril de 1997). Es decir, los desdoblamientos fueron consecuencia del inicio de las obras -es evidente- pero en el tramo de vía del siniestro no se realizaba obra alguna. Las consecuencias del desdoblamiento -doble sentido- estaban señalizadas convenientemente. Ahora bien, como no se estaba ejecutando obra alguna, no era preciso que hubiera señalización lumínica, la cual, por cierto, se exige no para cualquier clase de obra, sino para aquella que "dificulte de cualquier modo" la circulación vial; eventualidad en la que no parece entrar el desdoblamiento viario.

## C O N C L U S I Ó N

Consecuentemente con los razonamientos expuestos, se considera que la Propuesta de Resolución se ajusta a Derecho.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. FRANCISCO PLATA MEDINA AL DICTAMEN 51/1997, ACERCA DE LA PROPUESTA DE ORDEN RESOLUTORIA DEL EXPEDIENTE DE RECLAMACIÓN DE INDEMNIZACIÓN, FORMULADA POR A.B.P., PORLOS DAÑOS PRODUCIDOS EN SU VEHÍCULO. CORRESPONDIENTE AL EXPEDIENTE 7/1997 ID.**

En sesión celebrada por el Pleno del Consejo Consultivo el día 20 de los corrientes se aprobó por tres votos a favor, una abstención y uno en contra, el Dictamen relativo a una Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración Autonómica. Habiéndose anunciado en la misma sesión verbalmente por parte de este Consejero su voluntad de formular voto particular respecto al contenido del mismo y, dentro del término conferido al efecto por el artículo 52 del Reglamento del Consejo Consultivo de Canarias, paso a



emitir a continuación dicho voto particular el cual es remitido al Presidente del Consejo.

#### VOTO PARTICULAR

A) El presente voto particular se formula por el Consejero firmante de conformidad con las previsiones contenidas al efecto en el artículo 52 del Decreto 464/1985 de 14 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Consultivo de Canarias.

B) Como quiera que la discrepancia del Consejero que suscribe sobre el contenido del dictamen se constriñe esencialmente a la interpretación que se hace en el cuerpo del mismo sobre la aplicación del artículo 140 del Reglamento General de Circulación al supuesto planteado, lógicamente el voto particular ha de referirse exclusivamente a la tesis que se sostiene por este Consejero respecto a dicha cuestión y a aquellos aspectos íntimamente ligados con ella, tesis que será explicitada sucintamente, y que por esa misma razón no se proyecta sobre el resto del Dictamen.

#### 1. RAZONAMIENTO DEL VOTO PARTICULAR.

La ponencia aprobada por el Pleno y de cuyo parecer se discrepa por el exponente afirma en síntesis que, aunque en el tramo donde se produjo el accidente no existían señales luminosas, las mismas no eran exigibles porque existían otras verticales y horizontales y porque en ese tramo concreto no se realizaban obras. La antedicha tesis ha de ponerse en directa relación con el artículo 140 del Reglamento General de Circulación que precisa que "Las obras que dificulten **de cualquier modo** la circulación vial deberán hallarse señalizadas, tanto de día como de noche y ***balizadas luminosamente durante las horas nocturnas***, (...) a cargo del realizador de la obra (...)". En el caso objeto del Dictamen quedaron acreditados suficientemente los siguientes extremos:

1º.- Que, en la citada carretera, se estaban realizando obras.

2º.- Que, en el tramo concreto donde se produjo el accidente, con anterioridad a las obras se circulaba en dos carriles en un solo sentido y, como consecuencia de las obras, la circulación pasaba a ser en doble sentido.

3º.- Que, el accidente tuvo lugar en horas nocturnas, concretamente a las 20 horas del día 16 de diciembre de 1993.

4º.- Que, no existía señal luminosa alguna ni en el tramo concreto donde se produjo el accidente, ni en el tramo inicial de las obras.

La confrontación del relato fáctico antes descrito asumido y aceptado por la propia Administración y su contraste con la regulación contenida en el artículo 140 antes transcrito, evidencia sin lugar a dudas lo siguiente: de una parte *que las obras que se realizaban en la carretera afectaban a la circulación vial en el tramo concreto donde se produjo el accidente*, no ya de cualquier modo como señala el precepto de aplicación, sino de forma tan significativa, que la circulación pasaba a ser de dos carriles en un solo sentido a doble sentido de la marcha; por otra parte que, si bien existían señales verticales y horizontales que serían mas que suficientes de haberse producido el accidente de día, *el accidente tuvo lugar a las 20 horas del mes de diciembre, esto es en horas nocturnas y para dicha contingencia el ordenamiento jurídico impone de forma imperativa que la señalización ha de ser luminosa*, por lo que habiendo quedado constatado que dicha señalización luminosa no existía, resulta patente que se ha incumplido dicho mandato normativo, sin que ese incumplimiento manifiesto y notorio pueda obviarse señalando que, si bien no existían tales señales luminosas existían otras, circunstancia ésta que puede poner de manifiesto una mejor o peor voluntad de la empresa contratista o de la Administración, en su caso, pero que no desvirtúan sino, antes al contrario, ratifican ese manifiesto incumplimiento.

Llegados a este punto se puede establecer una clara conexión entre la ausencia de la señalización luminosa exigida y la conducta del conductor con el resultado dañoso habido, relación de causalidad directa que determina la existencia de responsabilidad en los términos que se expresan a continuación. Tanto el artículo 46 de la Ley de Contratos del Estado de 1965 vigente en el momento de la producción de los hechos, como el artículo 132 del Reglamento General de Contratación disponen que la ejecución de las obras se realizará a riesgo y ventura del contratista precisando el art. 134 RCE expresamente que será de cuenta del contratista "indemnizar todos los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución de las obras" salvo que los mismo fueran consecuencia inmediata y directa de orden de la Administración o de vicios del

proyecto; debiéndose las reclamaciones de los terceros presentarse ante el órgano de contratación que decidirá en el acuerdo previsto "oído el contratista, sobre la procedencia de aquéllas, su cuantía y la parte responsable". Como quiera que el repetido artículo 140 del Reglamento General de Circulación precisa que la señalización habrá de efectuarse por el realizador de la obra, debe exigirse la responsabilidad por los hechos acaecidos a la empresa que realizaba las obras y que no había señalado la misma en la forma exigida reglamentariamente salvo que resultara acreditado que, por parte de la misma se habían obedecido las órdenes de la Administración realizadas por parte del director de la obra, en cuyo caso debería responder la Administración sin perjuicio de la posible exigencia de responsabilidad, en su caso, por posible culpa o negligencia grave del Director de la obra, al amparo de las previsiones contenidas al efecto en el artículo 145.2 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre.

## 2. CONCRECIÓN DEL VOTO PARTICULAR.

I.- La interpretación que se hace en el texto de la Ponencia acerca del artículo 140 del Reglamento General de Circulación, introduce elementos que, a juicio del Consejero discrepante, se apartan claramente de la finalidad del propio precepto, que no es otra que proteger la seguridad vial con la señalización adecuada -en este caso luminosa- cuando se realicen obras que dificulten de *cualquier modo la circulación vial*.

II.- Como lógica consecuencia de lo anterior por este Consejero se discrepa asimismo de la conclusión a que se llega por la Ponencia de que la propuesta de resolución es conforme a Derecho, habida cuenta de que la misma, antes al contrario, no resulta conforme a Derecho, siendo exigible la responsabilidad por el perjudicado en los términos expuestos en el cuerpo del presente voto particular.