



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 167/2006

(Sección 1ª)

La Laguna, a 19 de mayo de 2006.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Tenerife en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por A.D.R.G., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras: Obstáculo en la vía: rueda. Se estima la reclamación (EXP. 154/2006 ID)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto el análisis de la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial derivado del funcionamiento del servicio público de carreteras, de titularidad autonómica, tramitado por el Cabildo Insular de Tenerife, cuyas funciones de mantenimiento y conservación le han sido traspasadas. Con la cobertura del Estatuto de Autonomía de Canarias, arts. 22.3, 23.4 y 30.18, y de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, art. 5.2, en relación con los arts. 10.1 y 51 y la disposición adicional segunda de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. Actualmente, la Ley 8/2001, de 3 de diciembre, modificó la mencionada Ley 14/1990, entre otros aspectos, en lo relativo a las aludidas competencias en materia de carreteras, cuyo ejercicio deja de ser delegado en los Cabildos Insulares para ser transferido. En esta línea, el Decreto 112/2002, de 9 de agosto, desarrolló la previsión legal de traspaso de funciones en esta materia de la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares; y el Decreto 190/2002, de 20 de diciembre, reguló el consiguiente traspaso de servicios, medios

* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

personales y otros recursos necesarios para el ejercicio de la competencia transferida. Todo ello, sin perjuicio de lo previsto en la disposición transitoria primera 4.c) de la citada Ley 8/2001.

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, solicitud remitida por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Tenerife, conforme con el art. 12.3 de la misma Ley.

3. El interesado manifiesta en su escrito de reclamación que el día 16 de noviembre de 2004 circulaba correctamente con el vehículo de su propiedad por la autopista TF-1, sentido Santa Cruz de Tenerife, cuando al llegar a la altura del punto kilométrico 33,800 colisionó con una rueda (con llanta incluida), que inopinadamente se encontraba en el carril izquierdo. A resultas del siniestro padecido, el coche tuvo daños (rotura de llanta delantera izquierda, neumático, amortiguación ...) por importe de 1.530,81 euros.

4. Son de aplicación, aparte de la citada Ley de Carreteras, por obvias razones, tanto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del 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.

II

1. Se cumplen los requisitos temporal y material legalmente exigidos (arts. 142.5 y 139.2 LRJAP-PAC), presentándose la reclamación dentro del año siguiente a la producción del daño por el que se reclama y siendo éste efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado, por lo que debe tramitarse aquella.

2. Por lo que respecta a la legitimación pasiva, corresponde tramitar el procedimiento y resolver sobre la reclamación presentada al Cabildo de Tenerife, competente para realizar las funciones relevantes al caso en la carretera TF-1, donde sucede el accidente alegado, y, por lo tanto, para responder por su prestación frente a eventuales daños de los usuarios, habiéndosele traspasado las facultades correspondientes por el Gobierno autonómico previa previsión legal al efecto.

En lo que atañe a la legitimación activa, la tiene, como interesado para reclamar, A.D.R.G., titular del vehículo accidentado (arts. 31 y 139.1 LRJAP-PAC), conducido por él mismo y llevando como pasajera a M.C.A.R.

3. En cuanto al parámetro jurídico de aplicación, se atenderá, ante todo y por obvias razones, a la Doctrina de este Organismo en la materia, conformada y plasmada en sus múltiples Dictámenes emitidos en procedimientos de responsabilidad patrimonial, lógicamente con mayor atención a los más recientes; Doctrina que, por demás, se formula a la vista de los pronunciamientos de otros Organismos consultivos y de los Tribunales, incluido el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, pero ante todo y lógicamente del Tribunal Supremo, con cuya Jurisprudencia de los últimos años, en especial de orden contencioso-administrativo, es fundamentalmente concorde, citándose numerosas sentencias del Alto Tribunal en los correspondientes Dictámenes, varios para la Administración solicitante, sobre supuestos de responsabilidad por funcionamiento del servicio de carreteras y, en concreto, por existencia de obstáculos en las vías. (Por todas, STS, Sala de lo Contencioso, de 3 de diciembre de 2002).

III

Por lo que se refiere al procedimiento, cabe llevar a cabo las siguientes consideraciones:

La instrucción ha tenido realización correcta, recabándose y disponiéndose de informes del Servicio sobre el hecho lesivo y la prestación de sus funciones o sobre la valoración del daño y la relación de los desperfectos con el accidente alegado, así como de la Guardia Civil interviniente, que aporta Diligencias por denuncia del afectado, con indicación del auxilio al mismo por una patrulla motorizada, perfectamente identificada, y de la empresa contratada para realizar las funciones del servicio prestado y de responsabilidad, a todos los efectos, del Cabildo actuante frente a los usuarios, incluyendo partes de vigilancia y de labores de la vía.

No se produjo la apertura del periodo probatorio, en principio debida, no constando que se propusieran por el interesado medios probatorios adicionales a los que facilitó con la reclamación. Por consiguiente, ha de entenderse que la Administración da por ciertos los hechos alegados por aquél (art. 80.1 y 2 LRJAP-PAC). Lo que puede considerarse no solo congruente con esta omisión, aunque no sea

reconocido explícitamente. Por lo demás, esta admisión es adecuada a la vista de los datos disponibles proporcionados por los informes emitidos, salvo en lo referente a la determinación de la valoración y cuantificación de los desperfectos. Pero, en este asunto, el perjuicio por defecto ha de adjudicarse a la Administración, máxime habiéndose aportado documentación al respecto por el interesado.

La audiencia se efectuó de modo adecuado respecto al interesado, efectuando éste alegaciones razonables y ajustadas al caso y a sus pretensiones.

Por el contrario y como este Organismo ha advertido razonadamente en múltiples ocasiones, no procede este trámite respecto a la contrata, T., aunque cabe que informe sobre los hechos, siempre sin obviar el preceptivo informe del Servicio. Así, se recuerda que la contrata no es parte de este procedimiento, pues no es propiamente interesado, de modo que, siendo directa la relación de servicio de la Administración gestora del servicio con los usuarios de éste, aquella responde inmediatamente ante ellos. Sin perjuicio de que, en su caso, pueda repetirse contra la contrata, pero en otro procedimiento, de acuerdo con las normas contractuales y según los términos del contrato formalizado.

En definitiva, no pueden ser atendidas a efecto alguno las alegaciones de la contrata, especialmente dado el tenor de las mismas, no siendo desde luego admisible que sustituya a la Administración en la defensa de ésta y para argumentar su no responsabilidad.

La Propuesta resolutoria no se ajusta plenamente a lo dispuesto en el art. 89 LRJAP-PAC. Así, ha de decidir, y motivadamente, todas las cuestiones planteadas por los interesados, así como indicar los recursos procedentes contra la Resolución, judiciales o, en su caso, administrativos.

Por otra parte, sin culpa del interesado y sin justificación suficiente al respecto, básicamente por demora en la producción de trámites informativos, la Propuesta de Resolución se produce un año después casi de iniciarse el procedimiento y, por tanto, largamente vencido el plazo para resolver, con las consecuencias que ello debiera conllevar y los efectos económicos que puede comportar.

IV

1. Del conjunto de los datos disponibles, especialmente de lo informado por la Guardia Civil, pese a lo expuesto en los informes del Servicio o de la contrata, ha de considerarse acreditada tanto la producción del hecho lesivo como la forma en la que se produce y su causa, consistiendo en la colisión o, más bien, paso del vehículo afectado por encima de una rueda completa, con goma y llanta, situada en su carril de marcha de la TF-1 sentido Santa Cruz y, por lo tanto, de la calzada izquierda de la carretera, en el p.k. 33,8, siendo oscuro porque el accidente ocurre a las 20.15 horas en el mes de noviembre y no hay en el lugar iluminación que se acredite suficiente.

Naturalmente, las funciones del servicio prestado involucradas son las de vigilancia y limpieza de la vía, debiendo el Cabildo, como Administración competente e incluso si lo hace mediante contrata, realizar las actuaciones pertinentes para asegurar el uso adecuado de la carretera por los conductores en condiciones de seguridad razonable. Por eso, estas funciones se deben efectuar en la forma y frecuencia advertidos reiteradamente por este Organismo, durante todo el día y todos los días, aunque según el uso de la vía en cada momento en función de la hora, del tipo de tráfico o de la densidad de éste, así como de las características de la carretera, en especial si existen elementos de riesgo o antecedentes de accidentes. Lo que es de especial relevancia para la función preventiva y fundamental de vigilancia, en orden a la realización de la otra antes indicada, o, al menos, de localizar tal obstáculo para prevenir accidentes.

2. De acuerdo con lo expuesto líneas arriba, en principio existe objetivamente conexión entre el daño sufrido y, de manera primordial, el hecho lesivo producido y las funciones del servicio público de carreteras, habida cuenta de la presencia en la vía de obstáculo, una rueda entera, con todos sus componentes, que supone un riesgo para la circulación, con evidente peligro de producir a los conductores o a sus vehículos daños o desperfectos de índole y cuantía diversa.

Por otra parte y como se expondrá enseguida, debe imputarse a la Administración la correspondiente responsabilidad y, además, plenamente, siempre desde la perspectiva de su relación con el usuario afectado y pese a la posible intervención de un tercero, quien habría dejado el obstáculo en la vía, sin existir concausa en la producción del hecho lesivo derivada de la conducta del propio interesado, ni obligación de éste de soportar el daño sufrido por no derivarse del

funcionamiento del servicio. Así, aquel ocurre por la actuación omisiva, indebida e injustificadamente, de las funciones del servicio, especialmente la de control y vigilancia de la vía, particularmente en la zona del accidente.

Desde luego y como se adelantó, frente al usuario la responsabilidad por el accidente y la causa de éste ha de atribuirse a la Administración competente para efectuar debidamente las antes mencionadas funciones, sin perjuicio de repetir, eventualmente, contra la empresa contratada para realizarlas.

Concretamente, no haciéndose manifestación alguna al respecto por la Guardia Civil interviniente, no es cuestionable la conducta del conductor afectado, ni hay motivo para entender o aun suponer que aquel vulneró normas circulatorias. En particular, se observa que por las características del obstáculo causante del accidente y por la falta de iluminación de la vía no puede reprocharse al conductor afectado que, por lo que se refiere a la velocidad permitida en el lugar (que tampoco se prueba se excediera), no pudiera evitarlo al no ser visible a tiempo para hacerlo. Lo que tampoco puede lograrse con una conducción cuidadosa debido a las características de la vía y ser oscuro. Desde luego, tan eventual negligencia o falta de precaución no es predicable sin más frente a obstáculos en la vía que surgen de pronto y cuya presencia no es esperable, siendo además poco visibles por su forma y color, no acreditándose asimismo circunstancias específicas que exigieran una reducción de la velocidad o circular bajo el límite permitido.

3. En cuanto a la supuesta corrección que se alega por la Administración del funcionamiento del servicio, ha de indicarse que el nivel exigible del mismo en la carretera de que se trata, una autovía y, además, esencial en la red viaria insular y en momento de un esperable nivel de tráfico, no es el adecuado, como se desprende de los partes facilitados por la propia contrata. En este sentido, se aprecia que no consta que en toda la tarde del día del accidente y presumiblemente antes se pasara en muchas horas, no ya por el p.k. donde ocurre aquel, el 33,8, sino por los alrededores del p.k. 40, donde durante cierto tiempo, una hora aproximadamente, se recogieron diversos objetos, entre los que, justamente, no está una rueda. Ni siquiera parece que se circulara por la TF-1, no figurando en los partes esta denominación, sino referencia a otras carreteras, TF-82, TF-47 y TF-66, que se desconoce que se correspondan a aquella, máxime cuando pueden tener calzada única y no doble calzada. No obstante, por lo antes expresado, estas circunstancias

no afectan en este caso, ni aun refiriéndose todas esas denominaciones a la misma vía, concretamente a la autovía desde Santa Cruz a Armeñine.

Es más, constando que se recibió aviso sobre las 16.00 horas de que había un neumático en la autovía, exactamente en la TF-1, señalándose su p.k. 40, la realidad es que, ocurriendo el accidente por la existencia de una rueda en dicha vía, aunque en su p.k. 33,8, cuatro horas más tarde, no sólo no se retiró neumático o rueda alguna de la carretera, sino que, no estando este obstáculo donde se avisó que estaba, seguramente por error del informante, pues yacía varios kilómetros más cerca de Santa Cruz, no se continuó su búsqueda por el Equipo de vigilancia, al menos por las cercanías, abandonando al parecer incluso la vía donde se inspeccionaba.

En fin, tampoco cabe rechazar la exigencia de responsabilidad en este caso alegándose que, pese a no ser el servicio prestado adecuadamente, la rueda apareció tan repentinamente en la calzada o en tan poco tiempo antes de circular el afectado que no puede exigirse del mismo, aun prestándose perfectamente y con el nivel exigible o incluso mayor, que se retirase aquella o siquiera fuese detectada inmediatamente, no existiendo en consecuencia la necesaria relación de causalidad entre el accidente que ocasiona y las funciones de aquel a atender, en particular de vigilancia, siendo el exclusivo responsable del daño el tercero que dejó el obstáculo en la carretera. Y es que no hay constancia formal alguna, antes bien al contrario, de que sucediera lo antedicho o de que la rueda no estuviera mucho tiempo en la vía, pues no existe referencia al respecto por parte de la Guardia Civil o de alguna otra fuente, policial o no, ni el afectado aprecia cómo aparece el obstáculo o su procedencia. En cuanto a la contrata, nada puede decir al respecto por lo ya expuesto.

En este orden de cosas y en relación con lo expuesto por este Organismo sobre la adecuada prestación del servicio y el nivel exigible en cada caso y momento de sus funciones, cabe apuntar a los efectos oportunos y, en especial, en orden a la asunción o no de responsabilidad en este contexto del servicio viario que, en una carretera de mucho uso y, al menos, en momentos de gran tráfico y/o cuando este sea de riesgo, es preciso prestar singular atención a puntos objetivamente problemáticos y/o con antecedentes conflictivos.

En cualquier caso, como este Organismo también ha indicado, en línea por demás con reiterada Jurisprudencia al respecto, la carga de la prueba en esta materia ha de distribuirse entre las partes, debiendo acreditar cada una los hechos que aleguen en defensa de su respectivo interés o pretensión. Tratándose de contestar la responsabilidad exigida, es la Administración que lo pretende quien ha de demostrar su pertinencia, acreditando sus alegaciones al respecto, particularmente las aquí manifestadas y, en especial, la imposibilidad de eludir el riesgo por la inminencia de la presencia del obstáculo o su escaso tiempo en la vía.

Ciertamente, puede argüirse que el tiempo de estancia puede no ser mucho al no conocerse más accidentes que el alegado, máxime dada la vía y la hora. Pero esta presunción no puede apoyarse sólo en la no existencia de otras reclamaciones ante el Cabildo, cabiendo también presumir con toda lógica que no siempre se reclama pese a sufrirse daños o que el obstáculo pudo ser visto y evitado, ser alcanzado sin efectos o ir siendo desplazado por el tráfico desde su posición inicial inocua hasta otra en la que pudo causar problemas o aun accidentes. Por eso, siendo sin duda desfavorable la constancia de un funcionamiento no adecuado, como aquí ocurre por partida doble, este argumento debe, en todo caso y para tener posibilidad de ser acogible, apoyarse en datos o informaciones sobre el asunto de fuentes diversas, ante todo policiales, pero no solamente, como podrían ser otros usuarios, afectados y vecinos.

En definitiva, demostrada por el afectado la presencia en la vía de una rueda entera y que ésta le ha causado un accidente con daños para su coche, no puede exigírsele también que demuestre la antedicha circunstancia o el tiempo que permaneció tal obstáculo en la calzada, pues le resultaría imposible o muy difícil la realización de esta prueba al carecer de medios y por la pura lógica de los hechos, circulando eventual y aleatoriamente por allí y sin tener obligación de vigilar la vía o de esperar obstáculos en ella. En cambio, sí puede practicarla la Administración, a través justamente de informes del Servicio, explicando cómo y cuándo se realizan sus funciones, o bien de Fuerzas públicas de posible intervención o conocimiento del hecho lesivo o su causa, como Guardia Civil o Policía Local, e incluso en su caso por testimonio de testigos presenciales o con información pertinente.

2. La cuantía de la indemnización ha de determinarse de acuerdo con el coste de reparación integral del vehículo, como valoración del daño sufrido desde esta perspectiva y en relación con los desperfectos ocurridos, estando en este supuesto acreditada la producción de éstos y el montante de su subsanación en documento

que se estima suficiente al efecto, incluyendo una nueva rueda. Y ello, pese a lo informado en este tema por el Servicio, habida cuenta de la consistencia del hecho lesivo y los efectos propios de la misma, no siendo cuestionada aquella por la Administración en si misma, ni contradichos éstos adecuadamente en particular.

En todo caso, por la demora en resolver y en aplicación del art. 141.3 LRJAP-PAC, esta cuantía ha de actualizarse debidamente.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, toda vez que ha quedado acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño producido, existiendo responsabilidad plena de la Administración actuante y debiéndose indemnizar al interesado como se expresa en este Dictamen.