



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 7 1 / 2 0 0 6

(Sección 2ª)

La Laguna, a 10 de noviembre de 2006.

Dictamen solicitado por el Ilmo. 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 E.C.R., en nombre y representación de J.G.A. y F.E.S., por daños morales ocasionados por la muerte de su hijo en accidente de tráfico, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 365/2006 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

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 de Tenerife, cuyas funciones de mantenimiento y conservación le fueron traspasadas en virtud del art. 2.1.A.1 del Decreto 162/1997, de 11 de julio, dictado 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, 32, 51 y 52 y Disposición Adicional Segunda, j), de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC). Actualmente, la Ley 8/2001, de 3 de diciembre modificó la mencionada LRJAPC, entre otros aspectos, en lo relativo a las aludidas competencias en materia de carreteras, que dejan de ser delegadas en los Cabildos Insulares para transferirlas como propias de éstos. El Decreto 112/2002, de 9 de agosto, desarrolló la previsión legal de traspaso de funciones en esta materia de la Comunidad

* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

Autónoma a los Cabildos Insulares; y el Decreto 190/2002, de 20 de diciembre, reguló el consiguiente traspaso de servicios, medios 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, del Consejo Consultivo, solicitud remitida por el Presidente del Cabildo actuante, conforme con el art. 12.3 de la Ley de Carreteras de Canarias.

3. Los reclamantes son los interesados en el procedimiento por ser los padres, únicos herederos, del fallecido, por lo que gozan de capacidad para reclamar, si bien en este caso lo hacen por medio de representante, cuyo poder queda acreditado en el expediente.

Aquéllos presentan reclamación el 23 de enero de 2006 por un hecho acaecido el 4 de agosto de 2005, por lo que se reclama dentro del plazo legal al efecto (arts. 142.5 de la Ley 30/1992 y art. 4 del Reglamento aprobado por Real Decreto 429/1993).

La competencia para la tramitación y decisión del expediente corresponde al Cabildo de Tenerife a quien le está atribuida la gestión del servicio de carreteras y su mantenimiento en buen estado, conforme a la normativa anteriormente invocada.

4. El hecho lesivo consistió en que, según se desprende del escrito de reclamación, el 4 de agosto de 2005, sobre las 06:00 horas, el hijo de los reclamantes, M.Á.G.E., se encontraba conduciendo por la carretera TF-1, Santa Cruz-Armeñime, cuando, a la altura del p.k. 79,400, se vio sorprendido por un camión (vehículo B), que se hallaba circulando en el mismo sentido y carril, a unos 30 ó 40 km/h aproximadamente.

Continúa el escrito señalando: "habida cuenta de la velocidad a la que circulaba el camión, velocidad por otro lado, absolutamente inadecuada y no permitida en la autopista, (hecho éste denunciado por esta parte) y máxime teniendo en cuenta las CONDICIONES DE ESCASA VISIBILIDAD (las mayúsculas son de la reclamación) que había en la zona, pues, aunque existen una serie de luminarias en el margen derecho, las mismas NO SE ENCONTRABAN ENCENDIDAS; el hijo de los interesados no tuvo tiempo de reaccionar al percatarse de la presencia del camión, (que como

hemos dicho circulaba en su mismo sentido y carril), por lo que se precipitó hacia él, quedando “empotrado” bajo su parte trasera y atrapado en su vehículo y teniendo que ser extraído por los bomberos, sufriendo lesiones muy graves”, que le causaron la muerte el 10 de agosto de 2005.

Como consecuencia de este hecho, los reclamantes solicitan una indemnización de 93.943,30 euros en concepto de daños morales por el fallecimiento de su hijo.

Junto con la reclamación se adjunta copia del atestado nº 659/2005 realizado por la Guardia Civil de Tráfico de Grandilla, que se personó en el lugar del accidente.

II

Desde el punto de vista formal, el procedimiento se ha realizado correctamente, si bien se ha sobrepasado el plazo para resolver, que es de seis meses, conforme resulta de aplicar los arts. 42.2 de la Ley 30/1992 y 13.3 del RD 429/1993. Y ello, a pesar de que durante la tramitación del procedimiento se concedió una ampliación del plazo para resolver por otros seis meses. Subsiste, no obstante, la obligación de resolver (arts. 42.1 y 43.4.b) de la propia Ley 30/1992). Ello, sin perjuicio de las consecuencias que pueda conllevar la resolución extemporánea (art. 141.3 de la Ley 30/1992).

Se han realizado adecuadamente todos sus trámites, con ausencia, sin embargo, del trámite de prueba, mas, a la vista del resto de la documentación obrante en el expediente, no resulta necesario que se retrotraiga el procedimiento a fin de realizar aquel trámite.

Constan las siguientes actuaciones:

- Por escrito de 30 de enero de 2006 se acuerda la suspensión del procedimiento por un mes, lo que se notifica a los interesados el 8 de marzo de 2006, al haberse solicitado testimonio del Juicio de Faltas nº 280/2005, seguido por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Arona por los hechos que nos ocupan. Se solicitó por escrito de aquella misma fecha, notificado el 20 de febrero de 2006, reiterado el 12 de abril de 2006 y notificado el 18 de abril de 2006, así como, por último, el 15 de mayo de 2006.

- El 30 de enero de 2006 se insta a los interesados a mejorar su solicitud, de lo que se les notifica el 22 de febrero de 2006. El 8 de marzo de 2006 proceden a la mejora con la aportación de los documentos requeridos.

- El 30 de enero de 2006 se solicita atestado a la Guardia Civil interviniente, requerimiento del que recibe notificación el 20 de febrero de 2006.

- El 9 de mayo de 2006 se dicta acuerdo del Consejero insular del área de carreteras y transporte, sobre levantamiento de la suspensión del procedimiento, aunque aún no se había recibido la documentación relativa al Juicio de Faltas, sin perjuicio de reiterar su solicitud (lo que se hizo el 15 de mayo de 2006). Se notifica a los interesados este acuerdo el 22 de mayo de 2006.

- Por escrito de 9 de mayo de 2006 se determina la remisión del expediente a la compañía de seguros del Cabildo, a través de la correduría de seguros, lo que se le notifica el 12 de mayo de 2006. Si bien, como se ha dicho en numerosas ocasiones, esto no ha de formar parte del procedimiento de responsabilidad patrimonial que afecta a los particulares.

- Se solicita informe del Servicio el 12 de mayo de 2006, que se viene a emitir el 3 de julio de 2006.

- El 5 de junio de 2006 se remite por el Juzgado la documentación requerida por la Administración, constando que el 10 de junio de 2006 se persona en el Juicio de Faltas la compañía de seguros de la Administración. A estos documentos va unido el atestado instruido por la Guardia Civil.

- El 6 de junio de 2006 se remite al Servicio la nueva documentación obrante en el expediente a efectos de la realización de su informe.

Asimismo, el 6 de junio de 2006 se remite la nueva documentación a la compañía de seguros de la Administración, lo que se le notifica el 13 de junio de 2006.

- Por escrito de 6 de junio de 2006, a través de la correduría de seguros, se pone de manifiesto por la compañía de seguros del Cabildo que entiende que no hay responsabilidad por parte de la Administración, mas, este parecer no tiene trascendencia en este procedimiento, pues la compañía de seguros no es parte en el mismo, como se ha dicho, sino que es la opinión de un tercero.

- Con fecha 3 de julio de 2006 se emite el preceptivo Informe del Servicio de Carreteras, de acuerdo con el cual "en el tramo de la vía en el que ocurrieron los hechos, existen luminarias tal y como se aduce en la propia reclamación, aunque según se recoge del atestado de la guardia civil, éstas no se encontraban encendidas en este momento. En cuanto a esto podemos exponer que la instalación de luminarias NO ES OBLIGATORIA, ya que no existe norma que así lo establezca, de ahí que la implantación de las mismas pasan por una serie de RECOMENDACIONES, en base a lo indicado en las "Recomendaciones para la iluminación de carreteras y túneles", del Ministerio de Fomento", por lo que en suma concluye: Este servicio considera que la *velocidad reducida con la que circulaba el camión la falta de adopción de las medidas por parte del conductor* para evitar el accidente, fueron las causas que a nuestro saber y entender motivaron el incidente relatado, por lo tanto, no ha existido en el accidente relatado una lesión en los derechos del reclamante por parte de esta administración, ya que *el funcionamiento de los servicios fueron correctos*".

- El 10 de julio de 2006 se concede trámite de audiencia a la empresa contratista del mantenimiento y conservación de carreteras, T., lo que se le notifica el 13 de julio de 2006. Aquella realiza alegaciones con fecha de entrada de 25 de julio de 2006.

Una vez más, hay que recordar que no procede conceder trámite de audiencia a la empresa contratista, aunque sí puede intervenir en el procedimiento por medio de la emisión del correspondiente informe, ya que no es parte en este procedimiento, sin perjuicio, en su caso, posteriormente, del derecho de repetición en vía interna que pudiera ostentar la Administración frente a ella.

- Lo mismo ha de repetirse en relación con el trámite de audiencia otorgado a la compañía de seguros del Cabildo por escrito de 10 de julio de 2006, notificado el 13 de julio de 2006. Mas ésta no comparece, pues ya, en su momento, había expresado su parecer sobre la ausencia de responsabilidad de la Administración.

- Por escrito de 26 de julio de 2006, notificado el 28 de julio de 2006, se le concede audiencia a los interesados, que, sin embargo, no hacen alegaciones.

- El 10 de octubre de 2006 se dicta Propuesta de Resolución, no informada por el Servicio Jurídico, desestimando la pretensión de los reclamantes.

III

1. En cuanto al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución, desestimatoria, justifica su conclusión en que, por una parte, "una vez examinada la documentación que obra en el expediente administrativo, y en especial, el informe de parecer de la fuerza actuante en el siniestro, que considera causa eficiente o principal un error en la apreciación en la conducción por parte del usuario del turismo A (el del fallecido). La causa mediata la sitúan los agentes en la velocidad anormalmente reducida del vehículo a motor (B). Y por último consideran los agentes intervinientes que si las luminarias se hubiesen encontrado en funcionamiento el resultado final del incidente se habría atemperado. El reclamante en su escrito dirigido a esta corporación Insular únicamente considera que las luminarias en condiciones óptimas de funcionamiento habrían permitido al conductor percatarse de la presencia del camión transitando a una velocidad anormalmente reducida".

Por otra parte, respecto de la iluminación, se destaca en la Propuesta de Resolución que el Servicio señaló en su informe que el funcionamiento del Servicio fue correcto en la medida en la que la instalación de alumbrado no es obligatoria, ya que sólo existen recomendaciones sobre la iluminación de carreteras y túneles, pero no hay una norma específica que obligue a la instalación de las mismas.

Finalmente, concluye la Propuesta de Resolución, que debe desestimarse la pretensión de los reclamantes, al no haber nexo de causalidad entre el daño y el funcionamiento de la Administración, pues, según la normativa de tráfico, es obligación del conductor tener en cuenta las circunstancias concurrentes en cada momento, por lo que *"el conductor del vehículo (A), si a pesar de llevar de llevar las luces de corto alcance o de cruce hubiera detectado que las condiciones no eran óptimas debió moderar la velocidad. Respecto de la falta de iluminación, ello carece de relevancia, pues raramente están iluminadas las vías que no son propiamente urbanas, estando dotado el vehículo de faros para iluminar la carretera cuando la luz natural y ambiente es insuficiente, debiendo acomodar el conductor su velocidad a aquélla que le permita circular con seguridad de acuerdo con el haz de luz que proyecta"*.

2. De acuerdo con el régimen general de la responsabilidad patrimonial de la Administración, presupuesto indispensable para su surgimiento es la producción de un daño y la imputación de dicho daño al funcionamiento de los servicios públicos. El daño producido resulta innegable. Pero procede, en primer lugar, y ante todo,

determinar si concurre el título de imputación requerido para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

A los efectos de poder llegar a imputar el daño ocasionado, en el supuesto sometido a nuestra consideración, al funcionamiento de los servicios públicos -en este caso, del servicio de carreteras-, de los datos obrantes en el expediente, la responsabilidad de la Administración sólo podría fundamentarse en la falta de iluminación adecuada de la zona donde se produjo el desgraciado siniestro. En estos precisos términos, se plantea por lo demás la reclamación.

Resulta sin embargo que, de acuerdo con la normativa vigente en la actualidad, dicha iluminación, si bien resulta recomendable desde la perspectiva que nos ocupa, porque otorga mayor seguridad al tráfico viario, no es obligatoria en términos jurídicos estrictos, de acuerdo con lo indicado por la PR objeto de este Dictamen. Y a las propias normas les corresponde en primer término establecer los criterios objetivos que definen los estándares ordinarios en la prestación del servicio. Distinta sería nuestra consideración, por tanto, si la iluminación de las carreteras viniese expresamente establecida por las normas.

Acierta por tanto la PR a establecerlo así, si bien en alguno de sus párrafos no resulta igual de afortunada; concretamente, cuando se aduce que a la Administración corresponde mantener la vía en las mejores condiciones posibles para la seguridad de la circulación, expresión que puede malinterpretarse, porque, entendida la señalada posibilidad en sentido absoluto y literal, habría que convenir en que, ciertamente, podrían estar iluminadas todas y cada una de nuestras vías públicas.

Imposibilidad física, pues, no hay para que ello sea del modo expuesto; pero es que, como resulta obvio, no puede interpretarse el precepto indicado en el sentido expuesto y, menos aún, invocar dicho precepto como fundamento para mantener iluminadas todas las vías públicas (el art. 57.1 LTSV va referido a todas ellas). Por llevar este planteamiento hasta su extremo, lo único que por desgracia no es posible es asegurar en todo caso, mediante la adopción de todas las medidas que procedan, la imposibilidad de que se produzcan accidentes en nuestras carreteras.

Excluida la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento de sus servicios públicos, y por quedar fuera de dicho ámbito, no procede pronunciarse sobre si los daños producidos tienen por causa la propia conducta de la víctima o el

hecho de un tercero. La controversia se desarrolla exclusivamente entre dos particulares, sin que la titularidad indudablemente pública de la vía constituya tampoco un título específico de imputación que permita por sí solo reabrir la cuestión de la responsabilidad patrimonial de la Administración desde esta otra perspectiva.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución es conforme a Derecho. No procede declarar en este caso la procedencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración.