



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 4 5 / 2 0 0 7

(Sección 2ª)

La Laguna, a 29 de mayo de 2007.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Presidente del Cabildo Insular de Fuerteventura en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por C.A.H.D. en nombre y representación de la entidad C.O., S.A.S.R., por daños patrimoniales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 170/2007 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 Fuerteventura, 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. 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, 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 Autónoma a los Cabildos Insulares; y el Decreto 185/2002, de 20 de diciembre, reguló el consiguiente traspaso de servicios, medios personales y otros recursos necesarios

* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón

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.

Sin embargo, en este supuesto se plantea la titularidad del concreto tramo en el que se produjo el accidente que nos ocupa. Uno de los problemas que se suscitan en este procedimiento es en efecto la competencia para la tramitación y decisión del expediente, pues se ha de dilucidar la titularidad del tramo de la vía en la que se produjo el hecho lesivo, y, por ende, a quién está atribuida la gestión del servicio de carreteras y su mantenimiento en buen estado.

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. La entidad reclamante es la interesada en el procedimiento por haber pagado indemnización a los perjudicados por el hecho lesivo, acreditando la cesión en su favor de las acciones que tuvieran aquéllos contra terceros responsables. Aquella entidad actúa por medio de su representante, C.A.H.D., cuyo poder de representación consta en el expediente.

Se presenta reclamación el 18 de octubre de 2004 por un hecho acaecido el 23 de marzo de 2002, mas 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) por haberse interpuesto antes de un año desde la notificación del auto de sobreseimiento de las diligencias penales (juicio de faltas). Y es que, aunque no se conoce la fecha de la notificación del auto, en todo caso la fecha del mismo es de 7 de noviembre de 2003, por lo que tras su notificación no habría pasado un año hasta la reclamación administrativa.

4. El hecho lesivo consistió, según se desprende del escrito de reclamación, en que el 23 de marzo de 2002, aproximadamente a las 20:45 horas, circulaba V.D.A., propietario del vehículo A, cuya aseguradora es la aquí reclamante, esto es, C.O., S.A.S.R., por la carretera FV-2 (Puerto del Rosario-Morro Jable) cuando al llegar al p.k. 66,380 impacta contra un peatón, siendo éste M.P.M., que intentaba cruzar por el paso de peatones existente en el lugar. Como consecuencia del impacto, la joven fue despedida hacia el carril contrario, siendo nuevamente atropellada por el vehículo B, falleciendo.

Se reclama por la entidad interesada la cantidad por ella abonada en concepto de indemnización a los padres de la joven, al haberse subrogado en sus acciones contra terceros responsables. Al entender que el tramo en el que se produjo el accidente carecía de la iluminación artificial requerida, hallándose el paso de peatones donde aconteció el siniestro totalmente a oscuras y las señales de peligro parcialmente tapadas por vegetación, según se desprende del propio atestado de la Guardia Civil.

Se señala también que los vecinos del lugar, especialmente representados por la Asociación de Vecinos "La Zarza", antes, durante y tras el accidente han denunciado reiteradamente el mal estado del tramo en el que éste se produjo. Y, por otra parte, tras el siniestro tal tramo fue rehabilitado colocando luces adecuadas, badenes y señalizaciones.

En cuanto a las actuaciones realizadas como consecuencia del siniestro, consta que intervino el Destacamento de Tráfico de la Guardia Civil de Puerto del Rosario, y que se incoaron Diligencias 62/02, elevándose éstas al Juzgado de Instrucción nº 3 de Puerto del Rosario, e inicialmente tramitadas como Diligencias Previas 495/2002, aunque después como Juicio de Faltas 33/2003 como consecuencia del Auto de 24 de enero de 2003, al considerarse la concurrencia de una supuesta falta en los hechos que dieron origen de las actuaciones, quedando radicados. El procedimiento penal culmina con el auto de 7 de noviembre de 2003, por el que se decreta el archivo definitivo de las actuaciones, tras constar la renuncia expresa de los perjudicados a las acciones que les correspondieran, que ceden a la entidad aquí reclamante, una vez abonada por ésta la indemnización de 120.000 euros.

Se aporta por la reclamante los siguientes documentos: poder de representación a favor de quien ésta se confía, permiso de circulación del asegurado y recibo de pago de la prima del seguro, copia de Diligencias 62/02 instruidas por el Destacamento de Tráfico de la Guardia Civil de Puerto del Rosario, copia del auto que concluye las Diligencias Previas seguidas ante el Juzgado de Instrucción nº 3 de Puerto del Rosario y el Juicio de Faltas 33/2003, copia del escrito de personación (y su admisión a trámite) de la representación del Cabildo de Fuerteventura como presunto responsable civil subsidiario del daño, oficio dirigido durante la realización de las actuaciones judiciales a la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas del Gobierno de Canarias para conocer la titularidad del tramo de carretera que nos ocupa, y contestación de ésta atribuyendo la competencia exclusiva sobre el mismo

al Cabildo, escritura de renuncia de los interesados y de cesión de acciones a la aseguradora reclamante, copia de los reportajes periodísticos publicados a sazón del accidente y material fotográfico tomado de la zona.

II

Desde el punto de vista formal, 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 R.D. 429/1993. 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).

(...)¹

III

1. En cuanto al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución desestimatoria justifica su conclusión en dos razonamientos.

En primer lugar, entiende que en el concreto tramo de carretera donde tuvo lugar el accidente, las competencias están residenciadas legalmente en el Ayuntamiento de Pájara, por lo que no es imputable al Cabildo Insular la responsabilidad derivada del accidente.

Se afirma que siendo la carretera FV-2 de titularidad autonómica por ser de interés regional, las funciones de mantenimiento y conservación fueron delegadas al Cabildo por Decreto 162/1997, de 11 de julio, y posteriormente transferidas, por Decreto 112/2002, de 9 de agosto; pero el punto kilométrico en el que se produjo el accidente se encuentra en un tramo urbano de dicha carretera. Aunque el Ayuntamiento de Pájara no remitió la certificado de la calificación urbanística de la zona, como se le solicitó, el carácter urbano se deduce del carácter objetivo de la urbanización y/consolidación: el tramo en cuestión se emplaza en un área que cuenta con servicios urbanísticos y tiene edificación consolidada como se infiere de las fotos aportadas en el expediente e incluso del atestado instruido por la Guardia Civil, por la descripción del lugar del accidente. En este sentido, continúa la Propuesta de Resolución, el art. 45 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, señala que "se considerarán tramos urbanos aquéllos de las carreteras que discurran por suelo calificado de urbano por el correspondiente planeamiento urbanístico". Por esta razón, y dado que el art. 25.2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de

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

abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece entre la competencias municipales la del alumbrado público, en este procedimiento la competencia corresponde al Ayuntamiento de Pájara, y no al Cabildo de Fuerteventura.

En segundo lugar, y subsidiariamente, se desestima, porque no existe relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio, siendo imputable únicamente al conductor del vehículo cuya aseguradora reclama en este procedimiento. En las Diligencias practicadas por la Guardia Civil se identifica como causa del accidente la "distracción o desatención en la conducción por parte del conductor del vehículo A ya que debió percatarse de la presencia de los dos peatones con anterioridad al atropello, ya que ambos se hallaban parados en el borde de la calzada, y por la señalización existente antes de llegar al citado paso de peatones".

2. En relación con la invocada falta de competencia, el Cabildo esgrime, para excluir su competencia en este procedimiento, que cabe inferir la competencia sobre el tramo concreto del accidente del Ayuntamiento de Pájara a partir de la consideración del carácter urbano y, por ende, municipal, de la zona, siendo por tanto competencia del Ayuntamiento la iluminación de la zona, pues la falta de iluminación adecuada la alegada por la interesada como causa del accidente.

Ciertamente, pese a solicitarse, no se ha obtenido certificación de la condición del suelo en la zona y de la consideración de la misma como municipal. Sin embargo, además de que ello pudiera ser por sí solo indicativo y además de la presunción que respalda la Propuesta de Resolución de su carácter urbano por las instalaciones existentes, se afirma por el informe del Servicio antes referido que el Ayuntamiento de Pájara se comprometió por acuerdo de fecha de 15 de marzo de 2002 a colocar iluminación de los pasos de peatones, sin que se hubieran concluido tales trabajos a la fecha del informe.

Al margen de este último argumento sobre el que con posterioridad se volverá, procede ante todo destacar que este Consejo Consultivo no puede apreciar la invocada falta de competencia del Cabildo. Si bien es cierto que el art. 45 antes mencionado señala que se considerarán tramos urbanos aquéllos que discurran por suelo clasificado como tal por el correspondiente planeamiento urbanístico, también lo es que ello no determina la competencia y titularidad sobre el tramo. Y es que el art. 49 de la Ley de Carreteras de Canarias preceptúa en su apartado primero que la conservación de todo tramo de carretera que discurra por suelo urbano o constituya una travesía corresponde al titular de la misma.

Añade su apartado 2 que las carreteras regionales e insulares o tramos determinados de ellas se podrán entregar a los Municipios respectivos en el momento en el que adquieran la condición de vías urbanas. Pero se ha de promover un expediente a instancia del Ayuntamiento interesado que se resolverá por el Cabildo Insular correspondiente. Y en el presente caso no hay constancia de que se haya tramitado dicho expediente.

Por lo que la titularidad de la vía sigue ostentándola el Cabildo de Fuerteventura, con independencia del carácter urbano o no del tramo en el que se produjo el accidente.

Lo mismo se extrae, en fin, del expediente. Por una parte, el escrito del Director General de Obras Públicas de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas del Gobierno de Canarias, dirigido al Juzgado de Instrucción nº 3 de Puerto del Rosario, señala que siendo de su titularidad la FV-2 las competencias de explotación, uso y defensa, e infracciones y sanciones sobre la misma fueron, primero delegadas, por Decreto 163/1997, y luego transferidas, por Decreto 112/2002. Por otra parte, el propio informe técnico de la Sección de Patrimonio del Cabildo de Fuerteventura, en relación con la titularidad de la vía, repite esto mismo y relaciona las carreteras afectadas.

En definitiva, el carácter urbano de la vía no presupone su carácter municipal, y el cambio de titularidad sólo se produce por la tramitación del expediente referido en el art. 49.2 de la Ley de Carreteras de Canarias, lo que no se ha producido aquí.

El propio hecho que refiere el informe del Servicio relativo a que el Ayuntamiento de Pájara se comprometió expresamente por Acuerdo de fecha de 15 de marzo de 2002 a colocar iluminación de los pasos de peatones, sin que se hubieran concluido tales trabajos a la fecha del informe, en última instancia, así lo viene a corroborar: si el Ayuntamiento fuera el titular de la vía no cabría dicho Acuerdo, pues la competencia sobre el tramo le correspondería al propio Ayuntamiento sin para ello tener que mediar acuerdo con el Cabildo.

Sin la menor duda, de la suscripción de dicho Acuerdo, y de los términos concretos con que se determinan en el mismo las obligaciones resultantes de las partes que los suscriben, pueden resultar a la postre consecuencias patrimoniales con repercusiones entre ambas. Pero la existencia de acuerdos entre las Administraciones o entre éstas y terceros no tiene relevancia respecto del interesado, a quien no le afectan los pactos internos. Ello supone que, presentada la reclamación ante el titular de la vía, una vez acreditado el daño y la responsabilidad de la

Administración, es el titular quien ha de resolver y responder ante el administrado, sin perjuicio de que, mediando Acuerdo entre el titular y otra Administración, aquél repita contra ésta en su caso, según los términos del Acuerdo. Todo ello nos lleva a concluir que en este caso se produce una concurrencia de Administraciones implicadas, aunque sin trascendencia para la reclamante respecto de este procedimiento.

Al particular, ciertamente, no le afecta una posible distribución interna de competencias que no es resultante de existencia de las distintas titularidades de la vía, sino del acuerdo interno entre el titular -el Cabildo de Fuerteventura- y el Ayuntamiento. Por tanto, aun siendo dos las Administraciones implicadas, como es el caso, el Cabildo deberá responder del daño frente al reclamante, repitiendo por la parte que le corresponda al Ayuntamiento frente al mismo una vez acreditado. Todo ello, sin embargo, procederá practicarlo en una vía diferente y posterior a la de responsabilidad patrimonial instada por el interesado, con fundamento en los acuerdos entre el Cabildo y el Ayuntamiento. El particular no puede peregrinar por las distintas Administraciones en busca de la distribución interna de competencias a fin de delimitar la parte en la que a cada una corresponde satisfacer la cuantía indemnizatoria.

3. De cualquier modo, la única causa alegada como generadora del accidente por la reclamante, y deducida a su vez del atestado de la Guardia Civil, no es la ausencia de iluminación. También se invoca la deficiente señalización en la zona, al estar la misma parcialmente tapada por la vegetación. El informe antes citado reconoce que “dadas las circunstancias que rodean este tipo situaciones sociales sobre atropellos, puede ser aconsejable como medida rápida la colocación de bandas sonoras que de alguna manera reforzarían la señalización existente”. A lo que añade: “No obstante, las circunstancias especiales que rodean el tramo de carretera motivo de este informe, aconsejan la instalación de pasarelas para el paso de peatones sobre la carretera general ya que aunque se instalen las máximas medidas de seguridad para los pasos de peatones siempre existe un riesgo potencial de atropello, que únicamente se evitarían si se eliminaran los cruces sobre la calzada”.

Lo que es, igualmente, competencia del Cabildo. Así lo asume éste en su escrito dirigido al Ayuntamiento de Pájara, el 1 de octubre de 2001, en el que, a solicitud dimanante del Ayuntamiento, el Cabildo dice que procederá a reforzar la señalización de pasos de peatones.

Ahora bien, en relación con la señalización de la vía, y la declaración que por este concepto le corresponde al Cabildo Insular, procede efectuar alguna consideración ulterior. Consta en efecto en el atestado, y en la declaración del imputado realizada el 11 de diciembre de 2002 en las Diligencias Previas 495/2002, que el conductor del vehículo asegurado por la reclamante conocía la zona, había sido antes conductor de ambulancias y era conocedor por esta razón, y por los comentarios de taxistas, de otros accidentes sucedidos en la zona: No puede por ello alegarse que la señalización de advertencia del paso de peatones estuviera semitapada y, por tanto, no pudiera saberse que había un paso de peatones cercano: reconociéndose por la Guardia Civil la deficiencia en la señalización, en este caso concreto no constituye una de las causas del accidente, pues de todas formas, el conductor conocía su presencia.

No es posible por lo expuesto descargar al conductor del vehículo asegurado de toda responsabilidad en el daño producido, como pretende la aseguradora, al entender que es responsabilidad exclusiva de la Administración. Ello se desprende de las conclusiones del atestado, en el que, a lo largo del mismo, así como del informe técnico que incorpora, se concluye que fueron hechos que rodearon y determinaron la producción del accidente, además de los antes expuestos, que afectan al funcionamiento de la Administración, la falta de atención del conductor, que debió percatarse de la presencia de dos peatones en el borde de la calzada.

Por lo demás, también influyó indudablemente en el accidente la propia conducta de la fallecida, pues, según manifestaciones de un testigo, "ambas pararon en el borde de la vía, ya que circulaba un vehículo en sentido contrario, cruzando la peatón atropellada sin cerciorarse de que otro vehículo circulaba por el carril por el que iba a cruzar en primer lugar".

En relación con la falta de iluminación de la zona, en cambio, no es alegable en cambio la concurrencia de concausas, pues aunque se hubiera conocido y visto el paso de peatones por es conductor, diferente es el hecho de apreciar si se aproximaba a él o no el peatón atropellado, pues la falta de iluminación, junto con la vestimenta oscura (según el atestado) del peatón dificultaron esta apreciación, lo que llevó al atropello. Esta misma falta de iluminación debió igualmente mermar la apreciación del vehículo por parte del peatón.

Por todo lo expuesto hasta aquí, en conclusión, ha de declararse la concurrencia de culpas entre los distintos intervinientes activa y pasivamente en el accidente, distribuyendo entre ellos la responsabilidad, si bien corresponde al conductor del

vehículo el 50% de la responsabilidad, pues, conociendo la zona, la presencia de paso de peatones y la peligrosidad de la zona, debió de haber tenido una especial cautela para evitar el accidente. Corresponde, por otra parte, a la propia perjudicada soportar el 20% que, en todo caso, pasaba por una zona destinada a peatones, de noche y en circunstancias peligrosas. Y, en fin, el pago de la cantidad restante (30%) ha de satisfacerse por la Administración actuante, sin perjuicio de su ulterior repetición a la Corporación municipal, en los términos antes expresados.

Dada la demora en la tramitación del procedimiento instruido, esta suma ha de ser actualizada a la fecha en que se ponga fin último al procedimiento, con arreglo al índice de precios al consumo fijado por el Instituto Nacional de Estadística, de conformidad a lo dispuesto en el art. 141.3 LRJAP-PAC.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho. Procede estimar parcialmente la pretensión de la reclamante de conformidad con lo indicado en el Fundamento III de este Dictamen.