



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 2 4 / 2 0 1 2

(Sección 2ª)

La Laguna, a 27 de abril de 2012.

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 J.E.G.R.A., en nombre y representación de J.Á.F.P., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 173/2012 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial tramitado por el Cabildo Insular de Tenerife por los daños que se alegan derivados del funcionamiento del servicio público de carreteras de su competencia administrativa.

2. Es preceptiva la solicitud de Dictamen, en virtud de lo dispuesto en el artículo 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), modificado por la Ley 5/2011, de 17 de marzo, habiendo sido recabada su emisión por el Sr. Presidente del Cabildo Insular de Tenerife, de conformidad con el artículo 12.3 de la LCCC, en escrito de fecha 3 de abril de 2012, registrado el día 10 del mismo mes.

3. Sobre este asunto se emitió con anterioridad el Dictamen Nº 583/2011, de 3 de noviembre, que consideró la procedencia de completar la instrucción, a tenor de lo señalado en los fundamentos II.5 y III.4, mediante la pertinente información a recabar sobre las siguientes cuestiones: a) la valoración del vehículo dañado para salvar las aparentes contradicciones advertidas; b) con base en los correspondientes

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

partes de servicio, las fechas y horas en que se realizaron las tareas de vigilancia y mantenimiento a cargo de los operarios encargados de la labor de conservación de la carretera donde se produjo el hecho lesivo; y c) a través de un informe complementario del Servicio, aclaración de los extremos considerados en los puntos 3 a 5 del informe emitido con fecha 22 de noviembre de 2007, dando contestación a las dudas suscitadas puestas de manifiesto en el referido Dictamen.

II

1. Mediante escrito presentado en el Cabildo Insular de Tenerife el día 31 de julio de 2007 se formula reclamación de responsabilidad patrimonial por el representante del interesado anteriormente reseñado, exponiendo que su mandante, propietario y conductor de la motocicleta cuya matrícula indica, sufrió un grave accidente de circulación el día 7 de agosto de 2006 en el Pk. 20 de la Carretera General del Sur, TF-82, debido a la existencia de gravilla y la caída de piedras en la calzada, aportando copia del atestado instruido por la Policía Local de Candelaria, r^a nº 0110/2007, como ampliación de las Diligencias nº 1097/06.

2. Se cuantifica por el reclamante la indemnización en la cantidad de 9.271,35 euros, que incluye dos conceptos económicos: daños materiales de la motocicleta, afectada de pérdida total, tasados pericialmente en 6.200,00 euros; y 61 días de baja improductiva a consecuencia de las lesiones sufridas por el accidentado, a razón de 50,35 euros cada uno, cuyo importe asciende a 3.071,35 euros.

3. En la copia de las Diligencias de ampliación nº 110/2007, obrante en el expediente, extendidas por los agentes A-15 y A-16 del expresado Cuerpo policial, figuran los siguientes datos sobre el hecho lesivo producido:

- El alcance de los daños e identificación de afectados por el accidente, que fueron dos, el vehículo todoterreno y la motocicleta anteriormente identificada.

- El estudio del lugar donde ocurrió el siniestro, en cuanto a las características de la vía y estado del firme, con mención a la "existencia reiterada de gravilla y piedras de la zona abrupta lindante a la TF-28"; la limitación de velocidad genérica a 90 km/h; la visibilidad reducida para ambos sentidos de la vía; la señalización existente, de indicación de kilometraje vertical de sucesión de curvas peligrosas entre sí y marcas viales de limitación de carriles de circulación para ambos sentidos; las huellas y vestigios observados, respecto a que no se aprecian a simple vista huellas de frenada de ninguno de los vehículos implicados, pero que si se observan trozos de óptica y embellecedores, supuestamente de ambos vehículos, manchas de

aceite de motor y líquidos derivados del accidente, así como huellas de fricción o raspado de elementos supuestamente de la motocicleta en la caída al asfalto.

- Que el conductor de la motocicleta lesionado fue atendido en el lugar del accidente por sanitarios de la dotación de la ambulancia de la Cruz Roja y derivado al Hospital de la Candelaria para su asistencia.

- Los detalles gráficos, mediante croquis incorporado, de ubicación del lugar donde acaeció el accidente, en el Pk- 20 de la TF-28, la trayectoria, el desplazamiento sobre el asfalto y la posición final de los vehículos afectados, con indicación de existencia de una zona abrupta de 2 metros de altura y de la gravilla que había en la calzada, en la misma curva de la carretera, así como la señalización vertical existente, a unos 300 mts. de distancia del punto de derrape de la motocicleta, en dirección hacia Arafo, que reflejan la advertencia de peligro, mediante una señal de curvas peligrosas hacia la derecha y otra de desprendimiento.

- En la diligencia de parecer de la fuerza instructora se indica que los agentes intervinientes no presenciaron el accidente de tráfico que ocurrió sobre las 11:35 horas del día 7 de agosto de 2006, aunque de los datos recopilados en la inspección ocular y manifestaciones de ambos conductores, deducen que el hecho lesivo se ocasionó porque la motocicleta al iniciar la primera curva peligrosa a la derecha pierde su trayectoria, realizando una maniobra evasiva para evitar la caída al asfalto "derivada de la presencia de gravilla y de piedras en el mismo", perdiendo el control, cayendo en la calzada y desplazándose desde el carril por donde circulaba hasta invadir el carril contrario, colisionando con el vehículo todoterreno que circulaba en sentido Santa Cruz, por lo cual entienden que el accidente pudo estar motivado por la pérdida de control del conductor de la motocicleta a causa de la existencia en un primer momento de gravilla y en segundo lugar por la existencia de piedras, en una curva de visibilidad reducida.

Los agentes de la Policía Local intervinientes permanecieron en el lugar del accidente ordenando el tráfico hasta la llegada, a las 12:30 horas, de una patrulla de la Guardia Civil de Tráfico, a la que se facilitó la información recabada sobre los hechos.

4. El reclamante fue atendido por el Servicio de Urgencia del Hospital Universitario "Nuestra Sra. De la Candelaria", donde ingresó a las 12:20 horas del mismo día del accidente, diagnosticándose policontusiones y erosiones, con esguince grado I del tobillo derecho. Consta en el parte médico de baja/alta de incapacidad

temporal (folio 15) que permaneció de baja desde el día 7 de agosto de 2006, hasta el día 5 de octubre de 2006 en que causó alta, lo que supone un total 60 días. Al folio 16 obra nota informativa de la Clínica L.C. de que el lesionado estuvo en tratamiento de rehabilitación desde el día 15 de septiembre de 2006 hasta el 9 de octubre del mismo año. La reclamación se concreta al resarcimiento de los días de baja impeditiva que fija en 61.

5. El reclamante aportó informe pericial de valoración del daño material producido por la pérdida total del vehículo dañado, consistente en su valor venal que asciende a la cantidad de 6.200,00 euros.

Este importe ha sido conformado como ajustado al valor de los daños sufridos en el informe emitido el 5 de diciembre de 2007 por el Ingeniero Técnico Industrial de la Administración insular (folio 56).

6. Respecto a la verificación de la titularidad de la motocicleta dañada, al folio 27 obra informe de la Dirección General de Tráfico acreditativo de que dicho vehículo estaba a nombre de R.R.G., habiéndose efectuado una transferencia, sin determinarse a favor de quién y en qué momento, así como otra en fecha 20 de noviembre de 2006, posterior a la del accidente, figurando como titular anterior a quién se identifica con el número del DNI del reclamante, aunque con posterioridad, al folio 68, resultantes de la consulta de antecedentes de vehículos de la Dirección General de Tráfico, figuran otras transmisiones de la titularidad de la misma motocicleta, realizadas una el día 25 de agosto de 2008 a favor de que la persona a la que pertenezca el DNI que se indica y la última a favor de A.A.R. También se hace constar en este documento que este vehículo fue objeto de inspección favorable el día 15 de diciembre de 2009 con fecha de caducidad el 15 de diciembre de 2011.

7. En relación con los datos reseñados en el apartado anterior, el Dictamen emitido sobre la misma reclamación (nº 583/2011) puso de manifiesto la aparente contradicción resultante de la permanencia en uso del vehículo dañado y lo consignado en el informe pericial aportado por la parte, que indica que este vehículo está afectado de pérdida total, en razón al alcance de los daños sobrevenidos, lo que hubiese determinado que causara baja y que no permaneciera circulando, circunstancia que no se corresponde con asignación de un valor venal indemnizable en razón a su pérdida total, por lo que este extremo se consideró que debía ser aclarado.

8. Con fecha 22 de noviembre de 2007 se emite informe por el Servicio Técnico de Conservación y Explotación de Carreteras de la Administración Insular (folios 50 a

52), que reconoce que la zona del accidente pertenece a la conservación ordinaria del Cabildo de Tenerife y que aunque el Servicio no tuvo constancia directa del hecho lesivo, al recibirse aviso de la Policía Local el personal de conservación se dirigió de inmediato a la zona procediendo a la señalización y a la recogida de restos del accidente, lo que quedó registrado en el correspondiente parte de conservación obrante al folio 55 en el que consta que entre las 13:00 y las 14:30 horas del día 7 de agosto de 2006 los operarios realizaron dicha actuación.

En cuanto al pequeño talud que existe en el margen derecho de la carretera se indica en este informe técnico que por sus características geológicas y topográficas no representa ningún tipo de riesgo para la carretera ni para sus usuarios, ya que en el caso de que tenga lugar un proceso de inestabilidad, el mecanismo de rotura se caracterizaría por chineo, minúsculas partículas de tierras que se desprenden del talud, no igual a la gravilla, que se depositan al pie del mismo, siendo poco probable que pueda alcanzar la calzada, al existir entre el pie del talud y el margen exterior de la carretera una cuneta natural que además de la recogida de aguas de la escorrentía sirve para retener cualquier partícula que pueda caer desde el talud.

También resalta el informe que en el Pk 15+180 de la carretera existe una zona de extracción y transporte de áridos, por lo que los camiones que salen de la misma suelen dejar caer restos de gravilla en la calzada, motivo por el que el personal de conservación ha tenido que intervenir en varias ocasiones para retirar este material, razón por la que considera el técnico informante que la existencia de gravilla en la calzada pudo deberse a la caída desde algún vehículo que la transportaba, hecho totalmente fortuito que no puede ser previsto por el personal de conservación, que recorre una vez al día la zona, efectuando una vigilancia que permite una actuación inmediata ante cualquier tipo de hechos.

9. No obstante la última afirmación consignada en el informe técnico del Servicio, reflejada en el inciso final del apartado anterior, a la vista del dato resultante del único parte de conservación obrante en el expediente, en el que consta que los operarios del servicio de mantenimiento efectuaron su actuación después de ocurrido el accidente, entre las 13:00 y las 14:30 horas, el órgano instructor no interesó la unión al expediente de los partes de conservación por actuaciones anteriores, para poder verificar el tiempo de permanencia en la calzada de la gravilla y de las piedras que la Policía Local señaló en el atestado que existían en la carretera.

Esta deficiencia fue observada en el citado Dictamen N° 583/2011, en el que se consideró la procedencia de que por el instructor del procedimiento se recabase del Servicio la remisión de los correspondientes partes de la actividad de mantenimiento de la carretera que se hubiese desarrollado con anterioridad al momento de acaecimiento del hecho lesivo.

10. Atendiendo a lo considerado en la fundamentación del citado Dictamen, con fecha 18 de noviembre de 2011 el Instructor requiere al Servicio técnico información complementaria del citado accidente, incluyendo la remisión de los partes de conservación efectuados en el lugar donde acaeció el accidente, así como la contestación a los extremos sobre los que se necesitaba aclaración, en relación con los puntos 3 a 5 de su informe de 22 de noviembre de 2007.

El 23 de noviembre de 2011 se emite el informe técnico complementario solicitado, al que se acompaña de nuevo el parte de servicio ya obrante en el expediente que recoge la intervención que realizó el personal adscrito a la conservación ordinaria el día en que se produjo el accidente, en el que se expresa que la actuación de este personal de mantenimiento de la carretera se produjo entre las 13:00 y las 14:30 horas del día 7 de agosto de 2006, consistiendo la labor realizada en "limpieza de restos y (...)", siendo ilegibles las dos palabras siguientes que figuran en este apartado del parte de servicio. No se acompañan los partes anteriores al momento de producción del accidente de tráfico, que tuvo lugar ese día a las 11:35 horas.

No obstante, debe tenerse en cuenta que ya el informe emitido por el Servicio el 22 de noviembre de 2007, como anteriormente se ha señalado, hace constar que el personal de conservación recorre una vez al día la zona, por lo que entendemos que la falta de otro parte de actuaciones anterior al hecho lesivo, requerido pero no aportado por el Servicio, presupone la inexistencia de una actuación previa de los operarios de mantenimiento de la carretera ese mismo día.

Por otro lado, en el informe técnico complementario emitido se asegura que la señal vertical de advertencia de peligro de desprendimiento que se aprecia en el atestado policial corresponde a una indicación a los usuarios de la carretera de los riesgos de desprendimientos que puedan producirse en los siguientes 300 metros, encontrándose la curva existente a la altura del P.k 20+060 dentro de esa distancia, sin que el talud que se encuentra en el Pk 20+000 represente ningún tipo de riesgo, ya que en el caso de que tuviera lugar el inicio de un proceso de inestabilidad las minúsculas partículas de tierras que se desprendan del talud, no igual a la gravilla, se

depositarían al pie del mismo, resultando poco probable que puedan alcanzar la calzada.

Culmina el informe técnico expresando que por ello el Servicio asociaba el incidente ocurrido a los vertidos que producen los áridos (gravilla) por los camiones transportistas que frecuentan la zona, pero que para adoptar alguna medida (que evite tal vertido), a falta de una verificación por alguna autoridad en el momento de producirse, la única actuación posible sería que se adopten medidas (por los transportistas) para mejorar la protección de la carga.

11. El 23 de noviembre de 2011 se notifica al representante del reclamante el requerimiento de aclaración de la contradicción advertida sobre la afectación de la motocicleta dañada y de aportación de la documentación acreditativa, bien de la reparación que se hubiese efectuado o de la venta de la misma sin reparar. Este requerimiento no ha sido atendido por el interesado.

12. No se acordó oportunamente la apertura del período de prueba, trámite exigido por el artículo 80.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), en el caso de que la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados.

13. Con fecha 21 de marzo de 2012 se confirió nuevo trámite de vista y audiencia al representante del interesado, quién no formula alegaciones.

14. El órgano instructor elaboró con fecha 3 de abril de 2012 informe-Propuesta de Resolución, que reproduce las argumentaciones de la Propuesta de Resolución de 28 de septiembre de 2011, emitida después de haber transcurrido más de cuatro años desde el inicio del procedimiento, con notorio retraso teniendo en cuenta el plazo máximo de seis meses legalmente establecido para la conclusión de este tipo de procedimientos.

El sentido de la Propuesta de Resolución sobre la que se dictamina es desestimatorio de la reclamación formulada, reproduciendo el instructor las consideraciones de la anterior Propuesta de Resolución en cuanto a que la lesión patrimonial alegada se pudo deber a la actuación de un tercero, por el vertido de gravilla en la calzada desde camiones procedentes de la zona de extracción de áridos existente en la zona; esto es, por la intervención de persona desconocida, ajena a la Administración, que ocasionó consciente o inadvertidamente la situación de peligro

generadora del daño, invocando al efecto el criterio sostenido en sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo nº 1 y 2 de Santa Cruz de Tenerife, de fecha 2 de marzo y 21 de septiembre de 2011, respectivamente que mantienen la línea argumental de numerosas resoluciones judiciales que cita, emanadas del mismo orden jurisdiccional del TSJC, respecto a que el deber de vigilancia de la carretera por parte de la Administración gestora del servicio no puede extenderse a una exigencia tan intensa y puntual que garantice que el tráfico esté libre y expedito en todo momento, lo que no sería posible cuando el obstáculo es imprevisible y se demuestre que no lleva muchas horas en la vía pública.

Refuerza, además, la Propuesta de Resolución su razonamiento para justificar la desestimación de la reclamación deducida, indicando que en este caso el accidente pudo sobrevenir por culpa exclusiva de la víctima, por circular a velocidad no adecuada por las características de la vía, al tratarse el lugar del accidente de un tramo con curvas peligrosas con proximidad entre sí, sosteniendo y haciendo propio el siguiente razonamiento de la última de las sentencias citadas: *“La mera presencia de arenilla y suciedad en la calzada no puede bastar para que se entienda incumplido el deber de mantenimiento y conservación de la carretera. La conducción de una motocicleta es una actividad de alto riesgo. Entre los riesgos que asume el motociclista es de caídas por existencia de gravilla en la carretera. Este es un hecho habitual en las carreteras, y es imposible evitar que en algunos puntos existan elementos que minoren la adherencia del asfalto. El motociclista debe actuar con precaución al conducir en tramos curvos, en previsión de que pueda encontrarse con elementos extraños que comprometan la estabilidad del vehículo que conduce. La responsabilidad de la administración surgirá cuando incumpla el deber de vigilancia y no detecte a tiempo la acumulación de gravillas en una cantidad tal que supongan un serio peligro para la circulación o no remueva los obstáculos que impliquen un riesgo y que hayan sido denunciados por los ciudadanos o puesto de manifiesto con ocasión de producirse un accidente”*.

Por todo ello sostiene la Propuesta de Resolución que el interesado no ha acreditado la existencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento normal o anormal del servicio público.

III

1. En el presente caso, sin desconocer los extremos consignados en el atestado policial, los informes del Servicio ponen de manifiesto que el vertido de la gravilla y piedras existentes en la carretera, no podía proceder del talud cercano sino de

algunos de los camiones procedentes de una zona de extracción de áridos próxima al lugar del accidente.

También puso de manifiesto el primero de estos informes técnicos que los operarios del servicio de mantenimiento y limpieza de la carretera pasan una vez cada día por la zona, tiempo que se considera suficiente para mantener en condiciones de seguridad para los usuarios la vía, lo que hicieron el día del accidente al acudir de inmediato a retirar los restos a partir de las 13:00 horas.

Por ello, como se ha señalado, el Dictamen N° 583/2011 entendió que al no existir constancia en el expediente de cuando se procedió a recorrer por el equipo de mantenimiento la zona afectada de la calzada antes del momento en que se produjo el accidente, era necesario que el Instructor se recabase del Servicio los correspondientes partes que puedan acreditar las fechas y horas en que los operarios de conservación efectuaron su labor en el lugar donde acaeció el hecho lesivo.

Tal y como se ha expuesto, este requerimiento expreso -de remisión de los partes de servicio anteriores al momento de producción del accidente- se efectuó por el órgano instructor, volviendo a adjuntarse al informe técnico el mismo parte elaborado por el equipo de conservación con posterioridad al mencionado hecho dañoso, en el que se hace constar la actuación efectuada de limpieza de la carretera de los restos del accidente, pero no se aportaron los partes anteriores, desconociéndose en qué momento previo pasó por el lugar el equipo de mantenimiento de la vía realizando las labores que tiene encomendadas, aunque presuponiéndose que fue el día anterior, según el contenido del primer informe técnico elaborado al que se ha hecho referencia.

2. A este respecto conviene precisar que la Administración reconoce tener conocimiento de la existencia de una cercana explotación de áridos de la que proceden los camiones que transportan esa carga, a los que el Servicio, que tiene a su cargo la gestión de mantenimiento de la vía en debidas condiciones de seguridad para los usuarios, atribuye la posible procedencia del vertido de gravilla existente en la carretera y del que dejó constancia el atestado instruido por la fuerza policial actuante.

No obstante este conocimiento, dicho Servicio técnico considera que el recorrido una vez cada día de la cuadrilla de mantenimiento es suficiente para efectuar una vigilancia que permita una actuación inmediata ante cualquier tipo de hechos, sin que quepa adoptar alguna otra medida que evite tal vertido, a falta de una

verificación presencial en el momento de producirse para poder efectuar una actuación correctora, dejando a salvo la única actuación posible de advertencia a los transportistas para mejorar la protección de la carga, lo que no consta que se haya realizado, ni a los propios transportistas que trasladan dicho cargamento, ni a la empresa que explota la cantera de áridos. Tampoco consta que se haya actuado en la prevención de los riesgos consecuentes mediante la señalización o advertencia correspondiente.

En consecuencia, consideramos que la Administración tiene la obligación de verificar el buen estado de la vía en cuestión para la necesaria seguridad de los usuarios de la misma, mediante un servicio de vigilancia o control adecuado, así como a través de la adopción de medidas específicas de prevención del riesgo de vertido de gravilla procedente de la cantera de áridos cercana, por lo que en este caso, ponderando las circunstancias concurrentes, no se aprecia que haya sido suficiente o adecuada la medida preventiva del recorrido una vez cada día de la carretera por el servicio de mantenimiento de la misma.

Tampoco entendemos que pueda tener acogida la extensa argumentación contenida en la Propuesta de Resolución sobre la ruptura del nexo causal, por la supuesta y no acreditada intervención de un tercero en el vertido de gravilla en la carretera, por los motivos considerados.

3. La parte afectada no atendió el requerimiento efectuado para la correcta cuantificación del daño material producido, habiendo aportado un informe pericial que apreciaba un valor venal de la motocicleta dañada cifrado en la cantidad de 6.200 euros. Pero, como se ha indicado, de la documentación obrante en el expediente, acreditativa de la permanencia en la Jefatura Provincial de Tráfico, no en situación de baja del vehículo sino en uso y con otros titulares posteriores, esta situación no permite que pueda extenderse el resarcimiento a este específico concepto económico.

En cambio sí consideramos indemnizable al reclamante el daño físico derivado del accidente de circulación en cuestión, correspondiente al tiempo en que permaneció de baja, entre el día 7 de agosto de 2006 y el 5 de octubre del mismo año, un total de 60 días, a razón de 56,60 euros cada día, lo que supone una cantidad total de 3.396,00 euros, aplicando el baremo actualizado de la Tabla V incorporada al Anexo de la Resolución de 24 de enero de 2012, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, sobre valoración de los daños y perjuicios causados a las

personas en accidentes de circulación, de aplicación analógica a los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, no se considera ajustada a Derecho. Procede estimarla parcialmente e indemnizar al perjudicado en la cantidad de 3.396,00 euros (Fundamento III.3).