



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 9 4 / 2 0 1 4

(Sección 2ª)

La Laguna, a 3 de junio de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por M.F., C.S.R., S.A., y por A.C.N., E.J.R.G., M.C.V.S., F.E.P.A. y E.D.R., S.S.P., por los fallecimientos de A.P.S. y de E.R.V., como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 160/2014 ID)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

El objeto del presente dictamen, emitido a solicitud del Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria, es la Propuesta de Resolución formulada en el curso de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños que se alegan derivados del funcionamiento del servicio público de carreteras.

La legitimación del Sr. Presidente para solicitar el Dictamen la otorga el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de lo prevenido en el art. 11.1.D.e) de la citada ley, en relación con el art. 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida a una de las Administraciones Públicas de Canarias.

---

\* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

## II

1. El procedimiento se inicia el 4 de febrero de 2010 por el escrito presentado por A.C.N., actuando en representación de la entidad M.F, C.S.R., S.A., en el que solicita ser indemnizada en la cuantía total de 598.936,38 euros por el fallecimiento de A.P.S. y E.R.V. como consecuencia de un accidente de circulación.

En la solicitud, el hecho lesivo se relata del modo siguiente:

*“Sobre las 06:33 horas del pasado 5 de abril de 2009 se produjo un accidente de circulación en el punto kilométrico 07,970 de la GC-3 (enlace Potabilizadora-Lomo Los Gatos), en el que intervinieron el autobús I. (vehículo A) que impactó con el (vehículo B), ambos asegurados en la entidad a la que represento.*

*Por razones que se desconocen, el vehículo B (...) se encontraba detenido en el carril derecho de la citada vía, situación en la que permaneció por un espacio de tiempo muy prolongado. Durante ese tiempo, las cámaras del Centro de Control de Túneles de La Laja enfocaron en repetidas ocasiones al vehículo detenido en la vía, acercando la imagen y alejándola de forma incesante, sin que de tal incidencia se diera el aviso correspondiente, al objeto de eliminar de la vía el peligroso obstáculo que un vehículo detenido en un carril de circulación suponía para los usuarios de la misma. El Centro de Control de Túneles, que depende de la Administración a la que me dirijo, que es además titular de la vía en la que se produjo el accidente, gestiona en tiempo real todas las incidencias que tienen lugar en las vías de la capital, con la finalidad de obtener una respuesta de llegada al lugar de la alarma que no supera los siete minutos, según ha participado públicamente la Administración a los ciudadanos en los eventos que ha organizado con motivo de la puesta en funcionamiento de este servicio. En este concreto asunto y pese a tener conocimiento de la incidencia, esa respuesta no llegó a producirse, siendo el resultado previsible y evitable, lo que permite afirmar la existencia de una relación de causalidad entre el evento dañoso y el funcionamiento anormal de los servicios públicos, por omisión de la diligencia debida en el cumplimiento del deber impuesto por el artículo 57.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico que recoge explícita e implícitamente el principio de que el titular de la vía mantenga en todo caso expedita la calzada, como elemental medida de seguridad para la circulación.*

*Como resultado del accidente, los ocupantes del vehículo B, (...), A.P.S. y E.R.V., fallecieron el acto”.*

La reclamante considera que el accidente se produjo por la falta de diligencia de la Administración, que no dio los avisos oportunos para eliminar el obstáculo que suponía un vehículo detenido en un carril de circulación, pese a tener conocimiento de cuanto sucedía en tiempo real.

Indica además que ha abonado por razón del mismo a los herederos de los fallecidos, así como a la entidad propietaria del vehículo, la cantidad total de 598.936,38 euros.

Aporta junto con su solicitud copia del Atestado elaborado por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, así como poder notarial de la representación conferida y la documentación acreditativa de las indemnizaciones abonadas.

2. Con fecha 17 de marzo de 2010, se solicitó a este Consejo la emisión de su pronunciamiento preceptivo, recayendo el Dictamen 249/2010, de 21 de abril, en el que se concluyó en la disconformidad a Derecho de la Propuesta de Resolución, que inadmitía la reclamación presentada. Se consideró, en consecuencia, procedente la tramitación del procedimiento, que habría de concluir con una Propuesta en la que, teniendo en cuenta lo que resultara de las actuaciones practicadas, se estimara o desestimara la reclamación.

3. Con fecha 28 de abril de 2014, tiene entrada en este Consejo nueva solicitud de dictamen sobre el asunto de referencia. En el expediente remitido consta, además de la señalada reclamación de la compañía de seguros, una segunda reclamación, presentada el 25 de marzo de 2010, por los padres de la fallecida en el accidente, en su calidad de tutores del hijo de la pareja, así como por los padres del varón fallecido y la madre del otro hijo de éste.

En su solicitud, reclaman la cantidad total de 85.180,48 euros, alegando que si bien por parte de la fallecida sus familiares percibieron de la entidad M.F., aseguradora del autobús implicado, el 100% de la indemnización, por parte del fallecido sólo percibieron el abono del 75% de lo que les correspondían. Reclaman por ello a la Administración el 25% restante con base en la misma relación de causalidad que alega la entidad aseguradora en su reclamación. Sostienen a estos efectos que "si bien el vehículo ocupado por los hijos de los reclamantes estuvo averiado durante más de 20 minutos en la vía, con el riesgo que ello comportaba tanto para éstos como para el resto de usuarios, de lo que se tenía perfecto conocimiento, dado que estaba siendo grabado por las cámaras de la DGT, no se adoptó medida alguna, a pesar del tiempo transcurrido, para evitar el accidente que nos ocupa".

#### 4. Constan seguidamente las siguientes actuaciones:

- Con fecha 2 de junio de 2010, se solicita informe al Servicio Técnico de Obras Públicas acerca de las características de la vía (velocidad, visibilidad, arcones), medidas de vigilancia y control y protocolo de actuación ante incidencias y cuanta información técnica se considere respecto a los hechos. Se solicita asimismo que se informe sobre si se tiene constancia de los hechos y las medidas adoptadas al respecto. Esta solicitud se reitera con fechas 2 de marzo de 2011 y 13 de agosto de 2012.

- Mediante escrito de 16 de junio de 2010, se requiere a la entidad aseguradora diversa información acerca del abono de las indemnizaciones a los familiares de los fallecidos en el accidente.

- En esta misma fecha se solicita al Juzgado de Instrucción nº 2 de Las Palmas de Gran Canaria información sobre el estado de tramitación de las diligencias previas incoadas, solicitud que se reitera con fecha 29 de noviembre de 2013.

- El 14 de diciembre de 2010, en aplicación de lo previsto en el art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), se remite escrito a los interesados en la segunda reclamación en el que se les comunica el plazo de resolución del procedimiento y efectos del silencio administrativo. Se les requiere además para que procedan a la subsanación y mejora de su solicitud mediante la proposición de prueba de la que pretendan valerse. Los reclamantes dan cumplimiento a este requerimiento con fecha 11 de febrero de 2011, dentro del plazo concedido al efecto, reiterando la práctica de las propuestas en su escrito inicial.

- Con fecha 30 de agosto de 2012, se emite el informe solicitado al Servicio Técnico de Obras Públicas.

- En escrito de 7 de noviembre de 2012, los interesados solicitan información acerca del estado del procedimiento.

- Mediante oficio de 12 de diciembre de 2013, se informa por el Juzgado de Instrucción citado que en relación con el Juicio de Faltas 605/2010 (antes Diligencias Previas 1699/2009) consta Auto de sobreseimiento libre con reserva de acciones civiles de fecha 9 de octubre de 2010. El Auto no fue adjuntado.

- Con fecha 27 de enero de 2014, se concede trámite de audiencia a los interesados. En el periodo conferido al efecto se presenta escrito por la entidad

aseguradora en el que solicita el archivo definitivo del expediente sin más trámite. Presentan asimismo alegaciones los familiares de los fallecidos reiterando las alegaciones iniciales y su solicitud indemnizatoria.

- Se ha elaborado finalmente, con fecha 10 de marzo de 2014, Propuesta de Resolución en la que se tiene por desistida a la entidad aseguradora y se desestima la segunda reclamación presentada.

### III

1. La entidad aseguradora ostenta legitimación activa en su calidad de entidad subrogada en la acción de los interesados, constituidos en este caso por los familiares directos de los fallecidos así como por la entidad propietaria del vehículo, al haber efectuado el pago de las indemnizaciones correspondientes.

Concorre igualmente la legitimación activa de los familiares de los fallecidos, en tanto que titulares de un interés legítimo.

El Cabildo Insular, como titular de la vía donde se produjo el accidente, se encuentra legitimado pasivamente.

Las reclamaciones se han interpuesto dentro del plazo de un año desde el acaecimiento del hecho lesivo, por lo que no pueden ser calificadas de extemporáneas.

2. Por lo que se refiere al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución tiene por desistida a la entidad aseguradora en su pretensión indemnizatoria, pronunciamiento que se considera ajustado a Derecho dado el contenido de su escrito presentado con ocasión del trámite de audiencia, en el que solicitó el archivo definitivo del expediente (art. 87.1 LRJAP-PAC).

3. En cuanto a la segunda de las reclamaciones presentadas, el sentido de la Propuesta de Resolución es desestimatorio, al considerar la Administración actuante que no concurre el necesario nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público de carreteras.

La determinación de la adecuación a Derecho de esta desestimación exige tener en cuenta las siguientes consideraciones, de acuerdo con la documentación obrante en el expediente:

- Las Diligencias instruidas por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil con motivo del accidente indican que el mismo pudo tener el siguiente desarrollo:

«Según se observa en las imágenes captadas por el Centro de Control de Túneles de La Laja del Cabildo de Gran Canaria, el turismo (vehículo B), conducido por A.P.S., circulaba por el carril derecho, sentido Lomo Los Gatos, cuando al llegar al lugar de los hechos, debido a causas que se desconocen, reduce su velocidad a la vez que hace uso de los intermitentes de avería, deteniéndose sobre el carril derecho, no haciendo uso del cebreado existente en el margen derecho de la vía, donde podría haberse situado al existir espacio suficiente para estacionarse. Una vez parado dicho vehículo sobre el carril derecho, se observa en las imágenes cómo el conductor baja del mismo (sin chaleco reflectante), permaneciendo en los alrededores del vehículo, abriendo el maletero y situándose junto a la rueda trasera derecha, al parecer realizando cambio de la misma. Mientras dicho conductor realiza estos actos, se observan cómo varios vehículos que circulaban por el carril derecho, se desplazan hacia el carril izquierdo para evitar chocar contra el mismo.

Transcurridos doce minutos desde el estacionamiento sobre el carril derecho, el conductor del turismo se sube al mismo y, encontrándose aún parado, el autobús (vehículo A), que circulaba por dicho carril, impacta con la parte frontal contra la parte posterior del turismo, arrastrándole hacia el margen izquierdo de la vía y, tras chocar el turismo contra la valla de protección de dicho margen, el autobús se desplaza nuevamente hacia el margen derecho, quedando en su posición final el turismo sobre el arcén izquierdo y el autobús sobre el cebreado central de la vía.

Por todo lo anteriormente expuesto es parecer del Instructor que la CAUSA PRINCIPAL O EFICIENTE (aquella sin la cual el accidente no se hubiera producido), consistió en "EFECTUAR ESTACIONAMIENTO SOBRE EL CARRIL DERECHO DE LA VÍA, OBSTACULIZANDO Y CREANDO UN GRAVE PELIGRO PARA EL TRÁFICO" por parte del conductor del turismo (vehículo B), fallecido en el accidente, probablemente debido a encontrarse BAJO LA INFLUENCIA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS Y SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS.

Como CAUSAS INMEDIATAS (son aquellas que de forma directa intervienen en el accidente: Por parte del conductor del turismo (vehículo B) una infracción al artículo 130.1 del Reglamento General de Conductores: "Si por la causa de accidente o avería el vehículo o su carga obstaculizaran la calzada, los conductores, tras señalar convenientemente el vehículo o el obstáculo creado, adoptarán las medidas necesarias para que sea retirado en el menor tiempo posible, deberán sacarlo de la calzada y situarlo cumpliendo las normas de estacionamiento siempre que sea factible". Dicho conductor ni señaló con triángulos de preseñalización de

*peligro, ni retiró en el menor tiempo posible el vehículo de la calzada, situándolo fuera de la misma, incumpliendo las normas de estacionamiento.*

*Asimismo se considera como CAUSA MEDIATA (aquella que, en sí misma, no dan lugar al accidente, pero conducen a él o coadyuvan a su materialización), la DISTRACCIÓN EN LA CONDUCCIÓN por parte del conductor del autobús (vehículo A), que no se percata de la presencia del vehículo estacionado sobre el carril derecho hasta que prácticamente se encuentra a su altura, así como "CIRCULAR A VELOCIDAD SUPERIOR DE LA ESTABLECIDA PARA DICHO TRAMO DE VÍA"».*

- El informe técnico del Servicio de Obras Públicas indica que la zona del accidente es una autovía de dos carriles de circulación, con un arcén de 0,4 metros en su margen izquierdo y en su margen derecho limita con una isleta que la separa de otra autovía con la que se incorpora para convertirse en una autovía de cuatro carriles. La velocidad está limitada a 80 km/h y la visibilidad y el estado del pavimento son adecuados para esa velocidad. Añade que el Área Metropolitana de la ciudad está dotada de cámaras de vigilancia en las zonas con más tráfico, existiendo en la zona del accidente una cámara domo con perfecta visibilidad de la zona que nos ocupa. Además, se realizan recorridos las 24 horas del día para comprobar el buen estado de las carreteras para que, en caso de anomalía, los agentes de explotación procedan a señalizar la zona si fuera necesario y a limpiar y/o reparar la vía, en caso de desperfectos, a la mayor brevedad posible.

En relación con el protocolo general de actuación, indica que, de manera general, no se establece un protocolo con carácter obligatorio que regule actuaciones ante accidentes, como el ocurrido, en vía de carretera de cielo abierto, si bien se establecen en varios documentos recomendaciones y buenas prácticas para prestar auxilio en este tipo de accidentes. Se indica, no obstante, el protocolo general establecido por la Corporación a través de la empresa que, por gestión indirecta, está encargada de la conservación y mantenimiento de la vía, y que es el siguiente: Detección de la incidencia en la vía, ya sea mediante circuito cerrado de televisión o aviso de algún Organismo o usuario; aviso desde el Centro de Control de Túneles al equipo de primera intervención y a equipos de emergencias exteriores (112, Policía Local, Guardia Civil, etc.) y, finalmente, desplazamiento de equipos de intervención a la zona afectada por la incidencia para señalizar y, en su caso, limpiar la zona y arreglar desperfectos.

En cuanto al protocolo aplicado en el presente caso, el orden cronológico de las actuaciones realizadas por el personal del Centro de Control se recoge en el citado informe de la siguiente forma: Detección del incidente a través de la cámara de visión del Centro de Control de Túneles de La Laja: Los operadores de sala comunican la presencia de un vehículo averiado en GC-3 al personal de explotación para que acuda a señalar. Los agentes de explotación del Centro de Control reciben aviso de los operadores de Sala de la existencia de un vehículo parado en el carril derecho de la GC-3, sentido Sur-LPA, p.k. 8+200. Al llegar al punto indicado, se encuentran con un accidente entre los dos vehículos. En colaboración con los agentes de la Guardia Civil y la Policía Local, se señala la zona afectada y posteriormente se realizan tareas de limpieza.

El informe incorpora además los hechos observados a través de la grabación de las cámaras del Centro de Control de Túneles de La Laja, que se detallan por orden cronológico hasta el momento del accidente del siguiente modo:

- 06:21:11 a.m. Vehículo 1 circulando a velocidad reducida y con los cuatro indicadores encendidos.

- 06:22:28 a.m. Vehículo 1 parado en la carretera GC-3, p.k. 8, carril derecho, dirección Tenoya.

- 06:27:40 a.m. Los agentes de sala se percatan del incidente y realizan zoom sobre el vehículo 1 parado. Se observa al presunto conductor realizando una inspección del vehículo. No se observa que el conductor u ocupantes del vehículo utilicen triángulos de señalización para advertir a los usuarios de la vía la presencia del vehículo parado en la calzada. Tampoco se puede apreciar que el individuo que se encuentra fuera del coche tenga el correspondiente chaleco reflectante obligatorio.

- 06:32:18 a.m. El conductor del vehículo 1 se dirige al maletero del coche y cierra la puerta del mismo. Seguidamente, se mete en el vehículo, en el asiento del conductor.

- 06:33:25 a.m. Accidente. El vehículo 2 colisiona con el vehículo 1 parado por la parte trasera del mismo. A consecuencia del impacto el coche que se encontraba parado es desplazado desde el carril derecho hasta la barrera de protección del carril izquierdo.

Indica el informe por último, en lo que respecta al estado de la vía y del tráfico en el momento de los hechos, que existe buena visibilidad, con reducido volumen de vehículos y con luminarias del alumbrado de la calzada en buenas condiciones. Desde



que el vehículo 1 se detiene en la vía, 25 vehículos aproximadamente circulan por la misma carretera sin dificultad.

A la vista de los hechos acreditados en el expediente, procede considerar que no concurren en el presente caso, como sostiene la Propuesta de Resolución, los requisitos determinantes para la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración insular.

El hecho causante del daño ha sido, *de manera exclusiva*, la propia conducta del conductor fallecido, que, como se hizo constar en el Atestado instruido por la Agrupación de Tráfico de Guardia Civil, se detuvo en el carril derecho no haciendo uso del cebreado existente en el margen derecho de la vía, donde podría haberse situado al existir espacio suficiente para estacionarse. Tampoco, como ha quedado constancia, procedió a señalar con triángulos de preseñalización de peligro ni retiró el vehículo de la calzada en el menor tiempo posible, situándolo fuera de la misma, por lo que incumplió las normas de seguridad vial y en particular lo dispuesto en el art. 51.2 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y el art. 130 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre. El conductor provocó con ello la situación de riesgo para el tráfico que en última instancia provocó el accidente doce minutos después.

El hecho, pues, ha sido originado por el incumplimiento de las normas de seguridad vial por parte del conductor fallecido y no cae, por su naturaleza, dentro del ámbito de la actuación administrativa del servicio público de carreteras; luego, la Administración encargada de éste no responde patrimonialmente de los daños que se originen por tales conductas, ni aunque la pretensión se deduzca, como aquí acontece, de su obligación de retirar los obstáculos de la vías, pues no le compete vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad vial por parte de los conductores.

Por otra parte, y a mayor abundamiento, ha de tenerse en cuenta el muy significativo dato, que asimismo se extrae del Atestado de la Guardia Civil, según el cual el conductor del vehículo B (...), A.P.S. (fallecido), a quien se le realizó un análisis de sangre, presentaba una tasa de alcoholemia " *de 103.7 mg/dl, equivalente a 0'51 mg/l por aire espirado (POSITIVO)*", habiéndose detectado igualmente en su organismo la presencia *de drogas de abuso (benzodiazepinas y cocaína)*. Finalmente, como bien recuerda la Propuesta de Resolución, tampoco puede soslayarse la

renuncia de acciones de todo orden respecto al accidente por parte de los familiares de los fallecidos, tal como figura en sus comparecencias tras recibir las correspondientes indemnizaciones (...)" .

## CONCLUSIÓN

Con arreglo al razonamiento que se expone en el Fundamento III.3, la Propuesta de Resolución se considera conforme a Derecho.