



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 244 / 2014

(Sección 1ª)

La Laguna, a 3 de julio de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), en su propio nombre y en representación de (...), por daños ocasionados en el vehículo, así como daños físicos y morales, como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 211/2014 ID)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Consejero de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial, es el Proyecto de Orden por el que se resuelve un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de la Administración, iniciado a instancia de Doña (...), actuando en nombre de su madre Doña (...)

2. Se reclama una indemnización de 40.000 euros. Esta cuantía determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el art. 142.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

3. Concurren los requisitos de legitimación activa y de no extemporaneidad de la reclamación.

---

\* Ponente: Sr. Brito González.

4. En cuanto a la legitimación pasiva de la Consejería, ante lo señalado en el Proyecto de Orden sobre este particular se ha de considerar lo siguiente:

De conformidad con los arts. 2 y 3 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, la Autopista TF-1 de Santa Cruz de Tenerife a Armeñime es una carretera clasificada de interés regional.

El Decreto 112/2002, de 9 de agosto, de traspaso de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) a los Cabildos Insulares en materia de explotación, uso y defensa y régimen sancionador de las carreteras de interés regional, en el apartado 4.2 de su art. 3 establece que son funciones cuya titularidad corresponde a la Administración Pública de la CAC en materia de carreteras, entre otras, la *"ampliación del número de calzadas, acondicionamiento de trazado, ensanches de plataforma o ejecución de variantes y demás mejoras en las carreteras regionales."* Asimismo, la disposición adicional segunda del citado Decreto 112/2002 establece que *"durante la ejecución de obras de carreteras por la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, quedarán suspendidas para el correspondiente Cabildo Insular las tareas de conservación y mantenimiento en el concreto tramo viario en el que se realicen aquéllas, previa la preceptiva comunicación de la Consejería competente en materia de carreteras, hasta que su grado de conclusión permita el uso normal del mismo, que será igualmente comunicado al Cabildo respectivo para la reanudación por éste de dichas tareas y responsabilidades. En el caso de que el Cabildo respectivo considerara que el referido tramo no reúne las condiciones necesarias para reanudar la circulación por el mismo, lo hará constar a la Consejería competente en materia de carreteras para la subsanación de dichas deficiencias. Serán competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias los expedientes que en materia de responsabilidad patrimonial se susciten con motivo de las obras que ejecute y relativos a hechos sucedidos durante el periodo en que estén suspendidas para el correspondiente Cabildo Insular las tareas de conservación y mantenimiento"*.

El 19 de octubre de 2010, la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la CAC comunicó al Cabildo Insular de Tenerife, a los efectos de lo dispuesto citada disposición adicional, que el día 2 de noviembre de 2010 iniciaría las obras complementarias de mejora y recuperación ambiental y paisajística de la TF-1 que afectarán a la TF-1 (p.k. 0+000 al p.k. 20+400) y a la TF-61 desde su enlace con la TF-1 hasta la entrada en el núcleo urbano de Güímar. El hecho lesivo por el que se

reclama acaeció 28 de febrero de 2011 en el punto kilométrico 6+ 500 y a esa fecha la Consejería no había comunicado al Cabildo Insular la conclusión de las obras. Por ello, la Administración autonómica está legitimada pasivamente.

5. Conforme al art. 13.3 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, el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, el cual se ha sobrepasado ampliamente en la del presente procedimiento; sin embargo, aun fuera de plazo, la Administración está obligada a resolver expresamente en virtud de los arts. 42.1 y 43.1 y 4.b) LRJAP-PAC.

6. En la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en irregularidades formales que obsten a un Dictamen de fondo.

## II

1. La reclamante, conductora del vehículo con matrícula (...), alega en su escrito de reclamación:

*“Que el día 28 de febrero de 2011, sobre las 08:50 horas (...) circulaba en su vehículo por la carretera Autopista TF-1, punto kilométrico 6.5, en dirección Santa Cruz por el carril derecho, a 100 km/hora, cuando un perro de tamaño considerable aparece por la izquierda sin posibilidad de verlo con antelación, ya que otro vehículo que circulaba por el segundo carril lo tapaba, siendo inevitable que se produjera la colisión.*

*Tras el impacto con el animal, mi automóvil derrapó haciendo varios trompos que ocasionaron que atravesara los tres carriles que forman la calzada de la autovía en ese sentido, provocando que chocara contra la mediana, y volviendo a derrapar en sentido contrario hasta parar contra las protecciones laterales del carril derecho de dicha vía.*

*Este accidente pudo ocasionar la colisión con el resto de vehículos que circulaban por ese tramo de la vía en hora punta, y daños personales mucho mayores de los acontecidos.*

*Que la causa principal del siniestro se debía la aparición de un perro en la vía, siendo esta circunstancia exclusivamente imputable a la carencia de vallado que no está totalmente terminado, por lo que no queda lo suficientemente protegida la*

carretera, que permite el acceso de animales a la misma, poniendo en serio peligro la seguridad del tráfico en ese punto”.

2. En el expediente el informe estadístico de la Dirección General de Tráfico emitido en las diligencias instruidas por la Guardia Civil de Tráfico a causa del accidente por el que se reclama, se señala:

*“Los vehículos circulaban por TF-1 en sentido S/C de Tenerife, a la altura del p.k. 6.500 (tramo recto, tres carriles de circulación para dicho sentido) la conductora del matrícula (...) que circula por carril derecho se ve sorprendida por la presencia en la calzada y en su carril de circulación de un perro, golpeando al mismo levemente (según manifiesta verbalmente la conductora del (...)), realizando su conductora a continuación un giro brusco de volante perdiendo el control del vehículo y colisionando contra la mediana (causando daños en la misma). El turismo matrícula (...), que circula detrás de este vehículo por carril izquierdo, observa como el turismo (...) esquivaba a un perro no pudiendo evitar atropellar seguidamente al citado animal. Por parte de la fuerza instructora no se puede corroborar que el turismo (...) (...) golpeará levemente al perro debido a los daños que presenta el mismo en su parte delantera como consecuencia del choque contra la mediana, por lo que se pudiera considerar que la conductora del mismo hubiera realizado una maniobra evasiva errónea para evitar el atropello del animal consistente en un giro brusco de volante a la izquierda. Causa principal del accidente: irrupción en la calzada de un animal (perro). Otra causa del accidente: maniobra evasiva errónea por parte de la conductora (...)”.*

### III

1. Se reclama por los daños causados a consecuencia de la presencia de un perro en la “Autopista TF-1”, conforme se desprende del Informe Estadístico de la Dirección General de Tráfico emitido por los agentes de la Guardia Civil que elaboraron el Atestado del accidente y del Informe del Área de Carreteras y Paisaje del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife. En el Dictamen 114/1996 este Consejo Consultivo, ante una pretensión resarcitoria basada en un supuesto de hecho similar a aquel en que se basa la presente, razonó que:

( . . . )

*«el art. 1.4.b) (de la Ley de Carreteras de Canarias, LCC) impone el cierre hermético de la autopista de modo que ninguna persona o animal pueda acceder a ella. Esta interpretación no es asumible porque una autopista es una vía que en su*

*inicio y en su final debe estar abierta al igual que en sus empalmes a distinto nivel con otras vías que no están valladas (art. 4.1.b) LCC). La propia naturaleza de la obra y su finalidad impiden ese cierre hermético. El art. 57.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, LTSV (aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo) establece que el funcionamiento del servicio público de carreteras comprende "mantener la vía en las mejores condiciones posibles para la seguridad de la circulación".*

*El art. 4.1.b) LCC y el art. 57.1 LTSV imponen a la Administración una obligación de hacer, la de proporcionar los medios posibles para impedir ese acceso de peatones y animales a la autopista; no una obligación de resultado que la coloque como garante de que ese resultado no se produzca, ya que la realización de este depende de la voluntad de las personas. La STS de 7 de julio de 1993 nos dice que el incontrolable deambular de los animales no es un riesgo creado por el servicio de carreteras y cuya guarda y custodia no hay norma legal que la incluya dentro del funcionamiento de dicho servicio».*

Esta fundamentación jurídica ha sido mantenida desde entonces por este Consejo Consultivo. Así, en el Dictamen 141/2012, que tenía por objeto una reclamación en la misma vía (Autopista TF-1, tramo Santa Cruz de Tenerife-Armeñime), se indicó:

*“Este Organismo ha mantenido de forma reiterada, siguiendo la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que no cabe exigir carácter hermético a las autovías, pero sí a las autopistas. Así, en los Dictámenes de este Consejo números 434/2007 y 36/2008, entre muchos otros, se manifiesta que “dada la catalogación de la carretera donde se produjo el accidente como autovía, por sus técnicas, es improcedente la exigencia del cierre hermético de sus accesos, por lo que la introducción intempestiva de un animal incontrolado en la vía, por la inmediatez y sorpresa del evento dañoso, no posibilita la asunción de responsabilidad patrimonial por la Administración, atendiendo a los estándares medios de previsión y de actuación propios de los servicios de mantenimientos de carreteras.*

*Esta doctrina se acomoda a lo establecido por el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (aprobado por RDL 339/1990, de 2 de marzo), que en su Anexo I define:*

61. *Autopista: Carretera que está especialmente proyectada, construida y señalizada como tal para la exclusiva circulación de automóviles y reúne las siguientes características:*

*a) No tener acceso a la misma las propiedades colindantes.*

*b) No cruzar a nivel ninguna otra senda, vía, línea de ferrocarril o tranvía, ni ser cruzada a nivel por senda, vía de comunicación o servidumbre de paso alguna.*

*c) Constar de distintas calzadas para cada sentido de circulación, separadas entre sí, salvo en puntos singulares o con carácter temporal, por una franja de terreno no destinada a la circulación o, en casos excepcionales, por otros medios.*

62. *Autovía. Autovía es la carretera especialmente proyectada, construida y señalizada como tal que tiene las siguientes características:*

*a) Tener acceso limitado a ella las propiedades colindantes.*

*b) No cruzar a nivel ninguna otra senda, vía, línea de ferrocarril o tranvía, ni ser cruzada a nivel por senda, vía de comunicación o servidumbre de paso alguna.*

*c) Constar de distintas calzadas para cada sentido de circulación, separadas entre sí, salvo en puntos singulares o con carácter temporal, por una franja de terreno no destinada a la circulación, o por otros medios.*

5. *Aplicando las anteriores calificaciones, la TF-1 es una autovía pues participa de las características propias de tal tipo de carreteras, y no puede exigirse a la Administración competente el establecimiento de instalaciones de cierre que eviten el acceso de animales”.*

2. En el mismo sentido se ha pronunciado reiteradamente el Consejo de Estado. Así, en su Dictamen 2476/2002, de 24 de octubre, se dice:

*“No hay duda, en el caso examinado, de que la lesión se ha producido a consecuencia de la utilización por el reclamante de un servicio público. La Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen esté normalmente garantizada. Excede, sin embargo, ese límite un caso como el sometido a consulta. Este Consejo ha señalado ya en anteriores ocasiones que la presencia de animales en las calzadas no genera la obligación de indemnizar por parte de la Administración viaria. Incluso en el caso de que, como en las autovías, la carretera esté vallada. La existencia de vallado no comporta necesariamente una relación de causalidad entre los servicios públicos y los daños producidos al*

*colisionar con animales sueltos, pues éstos pueden acceder a la calzada a través de los enlaces, mediante otros vehículos en circulación, o traspasando el vallado por el acto de un tercero o por sus propias cualidades naturales. Por todo ello, se estima que procede desestimar la reclamación deducida”.*

En el más reciente Dictamen de 10 de julio de 2008, el Consejo de Estado señala:

( . . . )

*“la Administración pública tiene el deber de cuidar y mantener las carreteras abiertas a la circulación en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilizan esté debidamente garantizada, evitando que su estado cause daños a terceros que no deban soportarlos. Para ponderar aquella medida ha de atenderse a unos parámetros razonables del deber de cuidado y vigilancia, a la vista tanto de los medios disponibles cuanto de las circunstancias concretas en que se haya producido la lesión en cuestión, así como, también, del comportamiento del interesado que reclama, que puede modular el alcance de la reparación que en su caso fuere debida.*

*Cuando el daño por el que se reclama pretende anudarse a la presencia de animales en la calzada, ha de considerarse, asimismo, de acuerdo con reiterada doctrina del Consejo de Estado, que la presencia incontrolada de animales en la vía pública no puede reputarse una anomalía en la prestación del servicio público viario, y, por el contrario, se trataría de un supuesto que enervaría la relación de causalidad exigible para generar la responsabilidad patrimonial de la Administración, atendiendo a que el acceso de animales a la vía puede resultar inevitable, teniendo en cuenta las distintas formas de irrumpir en la misma, ya que incluso pese al vallado que en su caso pueda existir cabe dicho acceso a través de las vías de incorporación, o de los pasos existentes sobre la carretera, o desde algún vehículo. El daño imputable a la acción de tales animales no puede ser trasladado a la Administración pública responsable de carreteras, máxime a la vista de los criterios generales derivados de la regla específica del artículo 1905 del Código Civil y la jurisprudencia recaída en su interpretación”.*

3. Por estas razones, se ha de coincidir con la Propuesta de Orden resolutoria que no existe el nexo causal, que exige el art. 139.1 LRJAP-PAC, entre el funcionamiento del servicio público de carreteras y el daño alegado y, por consiguiente, es conforme a Derecho la desestimación de la pretensión resarcitoria.

Como dijimos en nuestro Dictamen 141/2012, " (...) nos encontramos, ante un hecho fortuito, la entrada en la calzada de un perro que desencadenó el accidente, sin que resulte exigible a la Administración responsable de la vía el establecimiento de un cerramiento para evitar tal tipo de intromisiones, dada la condición de autovía de la misma. Por ello, no resulta imputable a la Administración insular la causación del daño por el que reclama, por lo que procede desestimar la solicitud de indemnización".

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Orden que desestima la reclamación es conforme a Derecho.