



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 5 8 / 2 0 1 6

(Sección 2ª)

La Laguna, a 5 de septiembre de 2016.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada C.S.S., en nombre y representación de Y.J.H.C., por daños ocasionados en el vehículo, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 235/2016 ID)\**.

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

### I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Sr. Presidente del Cabildo de Tenerife, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración por los daños personales sufridos como consecuencia de funcionamiento del servicio público de carreteras.

2. El reclamante cuantifica la indemnización que solicita en 10.199,41 euros. Esta cuantía determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Presidente del Cabildo para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el art. 142.3, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), y 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.

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

## II

1. Y.J.H.C. presenta, con fecha 7 de octubre de 2014, reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños materiales sufridos como consecuencia de la colisión del vehículo que conducía con una piedra en la vía TF-643.

Según relata en su solicitud, el 24 de junio de 2014, siendo aproximadamente las 4:15 horas, conducía el vehículo de su propiedad por la vía TFG-643 del Médano, sentido Los Abrigos, por una vía sin iluminación artificial, noche cerrada, cuando en el interior de su carril se encuentra de forma totalmente imprevista con una piedra del tamaño de un balón de fútbol y unos 15 kg de peso, que se aloja en los bajos del vehículo, causando la rotura del motor en distintas partes del mismo, actuando incluso los airbags delanteros y el bloqueo del sistema de retención (cinturones de seguridad).

Añade que en el momento del accidente iba acompañado por otra persona, que propone como testigo de los hechos, y que se personó una dotación la Guardia Civil, que emitió el correspondiente informe en el que se determina la causa del accidente de circulación sufrido.

Solicita por los daños sufridos una indemnización que asciende a la cantidad de 10.199,41 euros, comprensiva del coste de reparación del vehículo y de su traslado en grúa.

Aporta con su reclamación permiso de circulación y del seguro del vehículo, así como presupuesto de reparación y factura del coste de su traslado del mismo.

2. En el presente expediente concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva y de no extemporaneidad de la reclamación.

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

Constan en el expediente las siguientes actuaciones:

- Con fecha 31 de octubre de 2014, se requiere al interesado la subsanación de su reclamación, al propio tiempo que se pone en su conocimiento los extremos a los que se refiere el art. 42.4 LRJAP-PAC.

El interesado presenta la documentación requerida en el plazo concedido al efecto.

- En esta misma fecha se solicita copia de las diligencias que se hayan podido incoar por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, y se remite el expediente a la entidad aseguradora de la Administración insular.

- Con fecha 29 de diciembre de 2014, tiene entrada en el Registro de la Corporación copia del atestado instruido por la Guardia Civil.

- El 27 de enero de 2015, se solicita el informe del Servicio Técnico de Carreteras, Paisaje y Movilidad relativo a la conservación y mantenimiento viario, que se emite dos días después.

- Con fecha 9 de marzo de 2016, se concede trámite de audiencia al interesado, así como a la entidad aseguradora de la Administración, presentando escrito de alegaciones el primero en el que reitera su solicitud indemnizatoria.

- Se ha elaborado finalmente la Propuesta de Resolución, de carácter desestimatorio.

4. Conforme al art. 13.3 RPAPRP, el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, el cual se ha sobrepasado en el presente procedimiento. Sin embargo, este incumplimiento no impide que se dicte la correspondiente resolución porque, aun fuera de plazo, la Administración está obligada a resolver expresamente en virtud de los arts. 42.1 y 43.3. b) LRJAP-PAC, en relación con el art. 142.7 de la misma ley.

### III

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución es de carácter desestimatorio al sostener que no concurre en el presente caso la necesaria relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público de carreteras. Se fundamenta esta conclusión en un triple orden de consideraciones: la culpa de la víctima al no cumplir adecuadamente sus obligaciones como conductor, la intervención de un tercero y el adecuado funcionamiento del servicio.

En el expediente se encuentra acreditado, y la Administración así lo reconoce, que el interesado sufrió un accidente el día y la hora señalados en la vía TF-643 como consecuencia de la presencia de una piedra en la calzada, del tamaño de un balón de fútbol y unos 15 kg de peso, ya que así consta en el atestado instruido por la Guardia Civil.

No obstante, aun admitiendo la realidad del evento lesivo como consecuencia de la presencia del señalado obstáculo en la calzada es preciso tener en cuenta que de la mera producción del accidente no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración insular. Es necesario que, entre otros requisitos, concorra también el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público afectado y el daño por el que se reclama.

A estos efectos, es necesario tener en cuenta que si bien el atestado instruido indica que la causa del accidente ha sido un obstáculo imprevisto en la calzada, «desconociendo si ha sido colocado por alguna persona o ha caído desde la cuneta de tierra», sin embargo, de acuerdo con el informe técnico emitido, en el punto kilométrico donde ocurrió el accidente no existe talud en ninguno de los márgenes de la carretera, tal como efectivamente puede observarse en la fotografía que se incorpora al informe, en la que se aprecia que en ninguno de los márgenes de la calzada existe elevación alguna de terreno. Se desprende de ello que la presencia de la piedra en la calzada pudo deberse a la actuación de otro vehículo o persona, es decir, a la intervención de un tercero en el hecho causante del accidente.

Como hemos señalado en nuestro reciente Dictamen 310/2015, de 10 de septiembre, el apartado 2 del art. 10 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (TALTSV), aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, vigente en el momento de la producción del accidente, prohíbe arrojar, depositar o abandonar sobre la vía materias que puedan entorpecer la libre circulación o hacerla peligrosa. Su apartado 3 impone a quienes hubieran creado sobre la vía algún obstáculo o peligro la obligación de eliminarlo lo antes posible, adoptando entretanto las medidas necesarias para que pueda ser advertido por los demás usuarios y para que no se dificulte la circulación. El art. 5.3 del Reglamento General de Circulación (RGC), aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, precisa que para advertir la presencia en la vía de cualquier obstáculo o peligro creado el causante de este deberá señalizarlo de forma eficaz, tanto de día como de noche, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 130.3, 140 y 173 del mismo Reglamento.

El art. 65.4.n) TALTSV tipifica como infracción grave el incumplimiento de esta prohibición y de su correspondiente obligación.

De la infracción de una norma de seguridad vial es responsable administrativamente el autor del hecho (art. 69.1 y 2 TRLTSV), que es quien debe responder por los daños materiales que a consecuencia de esa infracción haya

irrogado a terceros en la cuantía que resulte de apreciar la influencia que en la causación del daño ha tenido tanto esa infracción como, si fuere el caso, la conducta del perjudicado, según resulta del art. 1 del Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Circulación de Vehículos a Motor (TRLRCVM), aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, que remite al art. 1.902 del Código Civil. Conforme a este precepto, quien por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado. La infracción de una norma de seguridad vial califica como culposa la conducta de su autor y, por tanto, está obligado a reparar los daños causados.

Ahora bien, aún en el supuesto de que la presencia de la piedra en la vía se debiera a la actuación de un tercero, no pueden desconocerse las obligaciones de conservación y mantenimiento que incumben a la Administración a los efectos de proporcionar adecuadas condiciones de seguridad para la circulación.

Este Consejo Consultivo en sus dictámenes sobre la responsabilidad extracontractual por el funcionamiento del servicio público de mantenimiento y conservación de las carreteras y demás vías públicas (Dictámenes 11/1993, de 8 de junio; 12/1993, de 8 de junio; 21/1993, de 29 de junio; 38/1993, de 29 de septiembre; 73/1994, de 16 de diciembre; 10/1995, de 8 de marzo; 16/1995, de 8 de marzo; 44/1995, de 16 de junio; 70/1995, de 4 de octubre; 88/1995, de 28 de noviembre; 6/1996, de 28 de febrero; 8/1996, de 7 de marzo; 9/1996, de 7 de marzo; 27/1996, de 29 de abril; 94/1996, de 20 de noviembre; 114/1996, de 23 de diciembre; 92/1997, de 9 de octubre; y 116/2000, de 28 de septiembre, 12/2001, de 17 de enero, 338/2015, de 1 de octubre, entre otros muchos) ha razonado que el funcionamiento del servicio público de carreteras comprende su mantenimiento y conservación en las mejores condiciones posibles para la seguridad de la circulación (art. 22 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, y art. 57.1 TALTSV vigente en el momento de la producción de accidente).

En este sentido, hemos señalado que «esta regulación legal establece cuál es el ámbito del funcionamiento del servicio de mantenimiento y conservación de las vías públicas destinadas al tráfico: la de proporcionar las condiciones de seguridad para la circulación de vehículos de motor. La obligación de ese servicio es proporcionar los medios y condiciones de seguridad para la circulación, no que ésta resulte en todo caso segura. Esto último está fuera del ámbito del funcionamiento del servicio de carreteras porque ese resultado depende de los avatares de la peligrosa actividad de

circulación con vehículos de motor y especialmente de la observancia por los conductores de las normas de seguridad vial. La obligación de este servicio público es, pues, una obligación de medios, no de resultado».

Además, se trata de una obligación de proporcionar las mejores condiciones posibles. De ahí que el ámbito del funcionamiento del servicio de carreteras, que es una actividad humana, no comprenda el de proporcionar las condiciones imposibles de alcanzar por el estado actual de los conocimientos y recursos humanos.

Por esto, el Tribunal Supremo ha declarado (SSTS de 8 de octubre de 1986, de 11 de febrero de 1987 y de 9 de diciembre de 1993) que por los daños causados a un vehículo por la presencia de una mancha de aceite o de la rama de un árbol sobre la calzada de una carretera no responde la Administración encargada de su mantenimiento y conservación, porque «el deber de vigilancia inherente al servicio público de mantenimiento de carreteras y en concreto la posible omisión por parte de los órganos encargados de la conservación de la vía y de la retirada de obstáculos existentes en ella, no puede exceder de lo razonablemente exigible, lo que desde luego no puede serlo una vigilancia tan intensa y puntual que sin mediar prácticamente lapso de tiempo apreciable cuide de que el tráfico en la calzada sea libre y expedito, produciéndose los daños a resultas de un servicio público paciente, en el que la Administración se limita a facilitar las condiciones de ejercicio de un derecho o una actividad de los particulares»(STS de 9 de diciembre de 1993).

Repárese en que esta línea jurisprudencial ha encontrado posteriormente un literal y expreso respaldo legal en la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modificó el art. 141 LRJAP-PAC en el sentido de establecer que no serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos.

El estado actual de los conocimientos científicos y técnicos sobre la conservación y mantenimiento de vías públicas no permite que los agentes del correspondiente servicio público tengan conocimiento inmediato de la presencia de una piedra en la calzada y que se presenten instantáneamente a retirarla. Esta doctrina resulta aplicable al presente caso.

En relación con las labores de mantenimiento de la vía, el informe del Servicio indica que el personal adscrito estuvo realizando el día del accidente tareas de conservación en el TF-28, por lo que se desprende que no realizó ningún tipo de recorrido por la TF-643 y no puede por ello precisarse el tiempo de permanencia de

la piedra en la calzada. Añade que el personal dispone de un equipo de retén preparado para acudir a solventar incidencias que ocurra fuera del horario habitual de trabajo, pero no recibió aviso de piedras en la calzada ni del accidente dañoso. El informe no indica nada sin embargo de las labores de conservación realizadas el día anterior, dada la hora en que acaeció el accidente (04:15 horas de la madrugada).

No obstante, a pesar de ello no puede sostenerse que se produjera un anormal funcionamiento del servicio pues el hecho de que el accidente ocurriera en horas de la madrugada, fuera del horario habitual de trabajo, y que no conste haberse originado ningún accidente anterior por la presencia del obstáculo ni que exista denuncia alguna al respecto permite presumir que esto habría sucedido poco tiempo antes, por lo que ante la imposibilidad de esa actuación inmediata no se podría afirmar que el Servicio insular de conservación y mantenimiento de vías públicas habría hecho dejación de sus obligaciones. Por ello, los daños cuyo resarcimiento se pretende no serían indemnizables porque lo impide el art. 141.1 LRJAP-PAC.

2. No obstante lo señalado, también resulta procedente reiterar la doctrina de este Consejo, sostenida precisamente en relación con accidentes ocurridos en las vías públicas, según la cual no siempre existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías y los daños producidos por supuestos desperfectos u obstáculos en la calzada, porque los vehículos están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y por ende obligados a percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos.

Esta doctrina ha sido recogida, entre otros, en nuestro reciente Dictamen 225/2016, de 12 de julio, del siguiente modo:

«Así, en nuestro reciente Dictamen 152/2015, de 24 de abril, hemos expuesto que:

“El art. 139.1 LRJAP-PAC exige que para que surja la obligación de indemnizar de la Administración el daño alegado debe ser causa del funcionamiento normal o anormal de un servicio público. No basta por tanto que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño haya sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que éste haya sido defectuoso. Es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad.

El principio de causalidad parte de la constatación de que todo efecto tiene siempre una causa. Dadas unas condiciones necesarias y suficientes para que se produzca un efecto, éste siempre sucede. En idénticas circunstancias una causa produce siempre el mismo efecto. Una causa puede estar configurada por una serie de condiciones. Todas ellas son necesarias para

que se produzca determinado efecto, pero si este no se produce al eliminar una de esas condiciones, entonces la condición eliminada será la causa determinante del resultado”.

Las vías y carreteras presentan distintos elementos que los conductores de vehículo deben tener en cuenta. Que existan obstáculos sobre la vía puede ser una condición necesaria para que se produzcan daños, pero la circunstancia decisiva es que el vehículo no ha acomodado su marcha a las circunstancias de la vía.

En caso de accidente, tampoco es el estado de la vía la causa eficiente de la colisión, sino la omisión de la precaución debida al circular. Ese mal estado de la vía es causa necesaria pero no suficiente. Sin él no se habría producido la colisión, pero para la producción de esta se ha de unir a aquella la impericia del conductor. Sin esta impericia la colisión no se habría producido. Es ésta la causa determinante del resultado lesivo».

También hemos reiterado, las obligaciones que impone la legislación de seguridad vial a los conductores, establecidas en el momento de la producción del accidente en el citado 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 (LTCVM-SV), y en el Reglamento General de Circulación. Estas obligaciones se encuentran previstas actualmente en el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto legislativo 6/2015, de 30 de octubre, en vigor desde el 31 de enero de 2016, y en el citado Reglamento General de Circulación.

Disponía la legislación vigente en el momento de producción del accidente que los conductores deben circular con la diligencia y precaución necesaria para evitar todo daño propio o ajeno (art. 9.2 TALSVM, y art. 3 RGC); en condiciones de controlar en todo momento a su vehículo (arts. 11.1 TALSVM y 17.1 RGC); de prestar atención permanente a la conducción que garantice su propia seguridad (art. 11.2 TALSVM, art. 18 RGC) y, por último, adecuando la velocidad del vehículo al estado de la vía de manera que pueda detener su vehículo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (art. 19.1 TALSVM y art. 45 RGC). El actual Texto Refundido de 2015 contempla estas obligaciones, respectivamente, en los arts. 10.2, 13, apartados 1 y 2, y 21.1.

En el presente caso ha quedado constatado a través del atestado de la Guardia Civil que el accidente ocurrió de noche y en una carretera sin iluminación artificial. Sin embargo, también indica que se trataba de un tramo recto y que el obstáculo no era visible hasta que el conductor *casi impacta con él*, lo que evidencia que sí fue percibido por el mismo con anterioridad a la colisión.



Por otra parte, en aplicación de los citados preceptos legales y reglamentarios, el conductor estaba obligado a moderar su velocidad, teniendo en cuenta las circunstancias de la circulación que quedan reflejadas en el referido atestado. El accidente ocurrió a las 4:15 horas de la madrugada por una vía en la que no existía luz natural ni artificial, por lo que el conductor debía circular con las debidas precauciones, precisamente a efectos de poder evitar cualquier obstáculo que pudiera presentarse, y en condiciones de detener el vehículo al aparecer éste en su campo de visión.

Se estima por todo ello que no existe en el presente caso el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de carreteras y el daño producido.

## CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación presentada por Y.J.H.C. se considera conforme a Derecho.