



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 8 4 / 2 0 1 8

(Sección 2ª)

La Laguna, a 30 de octubre de 2018.

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 por (...), en nombre y representación de (...), por daños personales y materiales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 459/2018 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 Insular de Tenerife, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial de dicha Corporación Insular por los daños personales y materiales sufridos como consecuencia del deficiente estado de conservación de la vía pública.

2. La cuantía reclamada, superior a 6.000 euros, determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Presidente 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). Esta última Ley es aplicable en virtud de lo establecido en la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición derogatoria 2, a) y la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

* Ponente: Sra. de León Marrero.

(LPACAP), ya que el presente procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de esta última Ley.

Resulta igualmente aplicable el 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, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera, a), en relación con la disposición derogatoria 2, d) y la disposición final séptima, de la citada LPACAP.

3. El fundamento fáctico de la pretensión indemnizatoria descansa en el escrito de reclamación presentado por el interesado, en virtud del cual manifiesta:

«El que suscribe circulaba con la motocicleta de su propiedad una (...) con matrícula (...) el día 5 de junio de 2014 sobre las 19:00 horas por la carretera TF-28, de Güímar-Granadilla aproximadamente km 65,200, y a la altura de Arico, procede a tomar una curva sin visibilidad a una velocidad moderada dentro de la permitida por la vía, cuando el mencionado se ve sorprendido por la excesiva gravilla en la calzada, concretamente en la calzada por donde se trazaba la curva, por lo cual cae al suelo causándose lesiones y daño en la moto».

Por todo ello se solicita una indemnización de 40.000 euros por las lesiones sufridas, así como 653,48 euros en concepto de gastos médicos, 1.580,13 euros en concepto de daños en la moto y 568 euros en concepto de daños en la indumentaria, más los intereses legales de aquellas cantidades.

Se aporta junto con la reclamación: DNI del reclamante, documentación acreditativa de la titularidad de la moto, informe de la Guardia Civil, documentación médica, informe pericial de reparación de daños en la moto y factura de la indumentaria que llevaba.

Asimismo, propone la práctica testifical en su escrito inicial y solicita que se recabe atestado de la Guardia Civil.

4. El reclamante ostenta la condición de interesado en cuanto titular de un interés legítimo, puesto que alega daños personales como consecuencia del funcionamiento incorrecto de un servicio público, así como materiales en la motocicleta de su propiedad, pudiendo, por tanto, iniciar el procedimiento.

5. La reclamación se presentó el 30 de abril de 2015, habiéndose producido el hecho dañoso el 5 de julio de 2014, por lo que no puede ser calificada de extemporánea, al no haber transcurrido el plazo de un año que al efecto prevé el art. 142.5 LRJAP-PAC.

6. Concurren los requisitos legalmente establecidos (arts. 139 y 142 LRJAP-PAC) para hacer efectivo el ejercicio del derecho indemnizatorio previsto en el art. 106.2 de la Constitución.

II

1. El procedimiento, como se analizará, no se ha tramitado de conformidad con lo dispuesto en la indicada Ley y en el RPAPRP, constando las siguientes actuaciones administrativas:

- El 1 de julio de 2015 se insta al interesado a que mejore la reclamación presentada (art. 71 LRJAP-PAC). De ello es notificado el 6 de julio de 2015, cumpliendo el requerimiento el 14 de julio de 2015 mediante la aportación al expediente de la documental indicada.

- El 1 de julio de 2015 se solicita a la Guardia Civil la remisión del Atestado instruido en el accidente, que remite «informe estadístico Arena» el 5 de agosto de 2015.

- El 1 de julio de 2015 se remite el expediente a la aseguradora de la Corporación y se insta la emisión de informe médico pericial de valoración de lesiones. Ello se remite por la aseguradora el 17 de abril de 2015, valorando los daños personales en 1.546,05 euros, en virtud de informe pericial médico de 14 de julio de 2015.

- El 26 de agosto de 2015 se solicita el informe preceptivo del Servicio Técnico de Conservación y Explotación presuntamente causante del daño, emitiéndose el mismo el 28 de mayo de 2016. En el mismo se hace constar:

«1. En la documentación aportada no hay bastantes datos para determinar con seguridad el lugar exacto del incidente. (...). Por lo tanto no se puede saber a qué curva sin visibilidad se refiere el reclamante. La conservación de la carretera en dicho punto se realizaba por esta Corporación (...).

2. En el listado de llamadas recibidas en el Centro de Información de Carreteras (CIC) de esta Corporación se observa que no se recibió aviso de la incidencia. Aparece sólo una incidencia en la misma carretera por la mañana a unos diez kilómetros de distancia (pk. 55+000), consistente en un desprendimiento de gran volumen. Por falta de datos, no se puede inferir que pueda haber habido error en la ubicación y que se trate del mismo caso.

3. Se desconoce el origen de la gravilla mencionada por el reclamante y la Guardia Civil. Al no tenerse conocimiento de la misma no se pudo actuar en la zona para su eliminación.

En relación con el estado y mantenimiento de la carretera referida, así como del resto de carreteras gestionadas por este Cabildo Insular, cabe decir que la visita frecuentemente y, en atención a los defectos apreciados y a la gravedad de los mismos, se programan las actuaciones necesarias como es la limpieza de la calzada y sus márgenes. No obstante, a la Unidad de Conservación de Carreteras le resulta imposible mantener una cuadrilla durante todo el año en una carretera concreta, ya que deben atender otras carreteras de la zona.

En cualquier caso, la presencia de gravilla en la calzada se trata de un hecho aislado y fortuito que excede lógicamente del normal funcionamiento de las labores de los equipos de mantenimiento.

4. La zona en el punto kilométrico 65+200 de la carretera TF-28 es un tramo con fisonomía urbana (Barrio El Río), en el que la velocidad máxima es de 50 km/hora (...).

Para más información de las características de la vía se adjunta extracto del informe de la Unidad Técnica de Aforos dependiente de esta Cabildo Insular en el que se puede ver que la intensidad de tráfico en el año 2014 era muy poco densa (unos 800 vehículos diarios).

Independientemente del lugar en que se produjera el accidente, la hora del accidente fue las 19:00 horas cuando todavía la visibilidad debida a la luz solar era buena y hay que recordar aquí el artículo 45 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreta Legislativo 339, de 2 de marzo, que dice: "Todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación, y, en general cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a ellas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse"».

Se adjunta resumen de llamadas del día del accidente al CIC, parte de incidencia en el pk 55+000 e informe de tráfico sobre densidad del tráfico en la carretera TF-28 en el año 2014.

- El 5 de junio de 2018 se concede al interesado trámite de audiencia, de lo que recibe notificación el 20 de junio de 2018, no constando la presentación de escrito de alegaciones.

- En fecha 13 de septiembre de 2018, se emite la Propuesta de Resolución que desestimó la reclamación presentada.

2. Se ha incumplido con el plazo de seis meses que para su resolución establece el art. 13.3 RPAPRP. No obstante, la demora producida no impide la resolución del

procedimiento, pues pesa sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 42.1 y 43.3.b) LRJAP-PAC.

III

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación del interesado, pues, aunque entiende que ha quedado acreditado el hecho dañoso, respecto de la relación de causalidad afirma que en este caso se ha producido una quiebra del nexo causal entre el daño y el funcionamiento del Servicio, dado que:

«No puede obviarse la responsabilidad del conductor del vehículo que debió ajustarse a las obligaciones que le imponía el entonces vigente Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante, Texto Articulado), aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre. Existiendo una primera obligación de respetar los límites de velocidad, y de tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación para permitir detener el vehículo dentro los límites del campo de visión del conductor, ante cualquier obstáculo que pueda presentarse, que viene recogida en el artículo 19.12 del Texto Articulado. Y tampoco debe olvidarse que el artículo 9 del citado Texto Articulado establece la existencia de un deber genérico de comportamiento a usuarios y conductores, al indicar que se deberá conducir con la diligencia y precaución necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno.

Es evidente que si el reclamante hubiera circulado a la velocidad moderada que alega en su reclamación el accidente no se hubiera producido, porque las circunstancias eran las óptimas según queda probado en el Informe Arena: plena luz del día y condiciones atmosféricas de buen tiempo. Y si a ello añadimos que la velocidad máxima permitida en esa vía era de 50 km a la hora, una conducción prudente hubiera impedido el accidente, porque los 50 km es la velocidad máxima permitida, pero no era la velocidad a la que se debía circular cuando se entraba en una curva sin visibilidad, como el propio interesado reconoce en su reclamación. Además, cuando se circula a menos de 50 km a la hora, no es posible verse sorprendido por excesiva gravilla, porque si es excesiva se ve.

El interesado estaba por tanto obligado a limitar y moderar la velocidad al entrar en una curva sin visibilidad, y más aún como conductor de una motocicleta, considerada una actividad de alto riesgo que exige, por ello, una mayor diligencia y precaución en la conducción (...).

Y además de conducir una motocicleta por motivos de ocio lo hacía sin equipamiento de protección en brazos, manos, espalda, piernas, torso y pies, tal como consta en el informe de

la Guardia Civil. Protección que previsiblemente le hubiera evitado las lesiones por la caída, en el caso de que realmente su conducción hubiera sido la correcta al entrar en una curva sin visibilidad».

A ello añade la Propuesta de Resolución:

«Por otra parte, y aunque el reclamante alega “excesiva gravilla”, es evidente que no aporta prueba de ello, porque el interesado solo presenta fotografías de los daños al vehículo en el taller, pero no de la gravilla ni de los daños a la indumentaria por la que reclama. Siendo otra evidencia de que la gravilla existente no presentaba peligro para los usuarios de la carretera, el que la Guardia Civil no diera aviso al Servicio de Carreteras del Cabildo para que fuera de inmediato a solventar el peligro, como es habitual siempre que efectivamente aparecen en la vía obstáculos que pueden llegar a ser peligrosos».

Y, respecto del funcionamiento del Servicio, concluye:

«en el caso que nos ocupa, difícilmente se puede considerar que el Cabildo Insular no cumplió con su obligación de solucionar la incidencia cuando ni siquiera se dio aviso por la Guardia Civil ni por el reclamante de la existencia de gravilla en la carretera. Así se comprueba cuando se lee en el informe Técnico que “En el listado de llamadas recibidas en el Centro de Información de Carreteras (CIC) de esta Corporación se observa que no se recibió aviso de la incidencia. Aparece solo una incidencia en la misma carretera por la mañana a unos diez kilómetros de distancia (p.k. 55+000), consistente en un desprendimiento de gran volumen. Por falta de datos, no se puede inferir que pueda haber habido algún error en la ubicación y que se trate del mismo caso. Se desconoce el origen de la gravilla mencionada por el reclamante y la Guardia Civil. Al no tenerse conocimiento de la existencia de la misma no se pudo actuar en la zona para su eliminación”».

2. Ciertamente es que el daño soportado por el interesado ha quedado probado mediante la documental médica aportada al expediente, como igualmente acredita el informe de la Guardia Civil, coincidiendo la lesión soportada con la descripción de los hechos alegados, así como los daños en la motocicleta, casco y mono (cuyas cuantías son discutidas por la Administración, por no aportarse factura de reparación de la moto ni de adquisición de nuevo casco y moto), sin embargo, no es indubitada la concurrencia de nexo de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del Servicio.

3. En el apartado DESCRIPCIÓN del informe Arena de la Guardia Civil se señala: LA MOTOCICLETA CIRCULA POR LA TF-28 KM 65,200 TRAMO EN CURVA SIN VISIBILIDAD NO CIRCULA A MUCHA VELOCIDAD. SE VE SORPRENDIDO POR LA PRESENCIA DE GRAVA EN EL TRAZADO DE LA CURVA HACIÉNDOLE CAER.

El manual de contenidos de la aplicación Arena 2, en su apartado 8.1.1 denominado DESCRIPCIÓN establece que debe llevarse a cabo una «descripción en formato texto del accidente ocurrido. En este campo no se podrán añadir datos de carácter personal». Por otra parte, el apartado 8.1.2 se refiere al apartado OBSERVACIONES y señala: «Observaciones que quieran realizarse relativas al accidente. En este campo se podrán añadir datos de carácter personal».

Pues bien, como puede constatarse, en el informe Arena que obra en el expediente aparece el apartado de «Descripción» -por otra parte obligatorio según el manual de contenidos-, pero no el de «Observaciones», lo que significa que los agentes que atendieron la incidencia decidieron no hacer observación alguna sobre el accidente, presumiblemente por haber llegado cuarenta y cinco minutos más tarde de la hora indicada por el reclamante de producción del accidente (que, por otra parte no coincide con la expresada en el informe de la Guardia Civil, que señala que se produjo a las 19:25 horas, indicándose en la reclamación que fue a las 19:00 horas).

Señala, por otra parte, el informe de la Guardia Civil que las condiciones de iluminación son de plena luz del día natural, solar, día despejado.

Asimismo, debemos coincidir con la Propuesta de Resolución en que no se aportan por el reclamante fotos del lugar que acrediten la existencia de gravilla.

Si ello es así, es que no se tiene por probada por la Administración la causa alegada por el reclamante, a lo que se añade, en todo caso, por la Propuesta de Resolución que el funcionamiento del Servicio fue el adecuado.

Sin embargo, si, efectivamente, no se tienen por probadas las causas alegadas por el reclamante, debió otorgársele el preceptivo trámite probatorio para que aportara todo aquello que estimara pertinente a aquel fin, lo que no se produjo en el presente caso.

Por otro lado, el informe del Servicio carece de su preceptivo contenido, pues no se informa acerca del cumplimiento de las labores de conservación y mantenimiento de la vía en la que se produjo el accidente el día del mismo, aportando al afecto los partes de trabajo.

Procede, en consecuencia, retrotraer la tramitación del procedimiento para la solicitud de informe complementario al Servicio Técnico de Conservación y Explotación de Carreteras del Cabildo Insular y conceder al interesado el preceptivo

trámite probatorio. Luego, sometido de nuevo el procedimiento al trámite de audiencia del interesado, se redactará en consecuencia una nueva Propuesta de Resolución, que habrá de someterse a este Consejo Consultivo para su preceptivo dictamen.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución se considera no ajustada a Derecho, procediendo la retroacción de la tramitación del procedimiento para completarlo en el sentido señalado en el Fundamento III.