



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 9 9 / 2 0 1 8

(Sección 2ª)

La Laguna, a 7 de noviembre 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 (...), por daños ocasionados en el vehículo, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 471/2018 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 de Tenerife, es la Propuesta de Resolución formulada en el procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial, iniciado el 12 de enero de 2017 a instancias de (...), por las lesiones que se le causaron el día 18 de febrero de 2016, a consecuencia de la existencia de una bolsa de agua en el p.k. 25+800 de la TF-5, Autopista de Santa Cruz de Tenerife a Los Realejos.

2. Por los daños materiales el interesado reclama una indemnización de 37.800 euros, no cuantificando las lesiones personales, cantidad que ya de por sí 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. 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Igualmente, resulta de aplicación la Ley 9/1991, de Carreteras de Canarias, de 8 de mayo, y su Reglamento, aprobado por Decreto 131/1995, de 11 de mayo.

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

3. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva y no extemporaneidad de la acción de reclamar.

4. En la tramitación del procedimiento, se ha incumplido con el plazo de seis meses que para su resolución establece el art. 91.3 LPACAP. 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 el art. 21 LPACAP.

5. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que, por causar indefensión al interesado, impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

1. Los hechos por los que se reclama son los siguientes:

«El día 18 de febrero de 2016, cuando me encontraba circulando por la Autovía TF-5, sentido Santa Cruz de Tenerife, tuve un accidente de tráfico grave producido por el mal del drenaje, que provocó que el caudal de agua de las precipitaciones inundase la Autovía, así como la formación los charcos que en ella se generan, produce la creación de “acuaplaning” con el correspondiente accidente por el deslizamiento del vehículo a mi paso. Se han producido en la vía numerosos accidentes mortales y otros muchos de una gravedad extrema en el mismo punto kilométrico, lo que indica que estamos hablando de un vía, que presenta un estado muy defectuoso que “fomenta” la siniestralidad. El riesgo y la responsabilidad es evidente, pues la velocidad de los vehículos hace que incluso el agua emanada de las ruedas a su paso por los charcos salpique con tal virulencia que puede despistar y/o cegar a los conductores de los vehículos próximos, elevando el riesgo para unos y otros».

Con la reclamación se acompañan los informes médicos y copia de atestado de la Guardia Civil que acreditan la realidad del hecho lesivo, así como los daños y lesiones por los que se reclama.

2. El Informe Estadístico ARENA de la Guardia Civil describe como sigue la producción del accidente: el conductor del turismo pierde el control sobre la dirección y estabilidad del mismo, saliendo de la vía por su margen derecho, chocando con talud terrizo y volcando en forma de tonel.

3. El Servicio Técnico de Conservación y Explotación de Carreteras del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife informa, en lo que interesa, lo que sigue:

«1. De la documentación aportada por el reclamante se puede determinar que el lugar en que se produjo el accidente fue el punto kilométrico 26,200, no el 25,800, de la autopista TF-5, de Santa Cruz de Tenerife a Los Realejos.

2. La conservación de dicho punto se realizaba el citado día con personal de la empresa conservadora adjudicataria del contrato para la EJECUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES Y OBRAS DE CONSERVACIÓN ORDINARIA Y ASEGURAMIENTO DE LA VIALIDAD EN LA RED DE CARRETERAS DEL CABILDO INSULAR DE TENERIFE. SECTOR NORTE que era la UTE (...)-(...). En dicho contrato se establece que la cuadrilla de vigilancia recorre diariamente todas las carreteras del sector del Sector Sur.

3. En el listado de llamadas recibidas en el Centro de Información de Carreteras (CIC) de esta Corporación se observa que se recibió aviso de la Guardia Civil a las 15:45 informando de un vehículo volcado en el punto señalado. Se informó a la empresa conservadora y acudió al lugar el equipo de mantenimiento 5. Se adjuntan el resumen general de llamadas del CIC, el parte de operaciones del equipo 5 de mañana y el parte de la incidencia, generados estos últimos en el programa de Gestión de la Conservación de Carreteras, GCC2, del Cabildo Insular de Tenerife.

4. Es necesario destacar que ese día en la isla de Tenerife había temporal de intensas lluvias, las cuales dieron lugar a multitud de incidencias que tuvieron que ser atendidas por las cuadrillas de conservación. Esta circunstancia puede observarse en las fotografías de los partes adjuntados. La Guardia Civil en su atestado describe los factores atmosféricos en el momento del accidente: “Mal tiempo, cielo cubierto, condiciones atmosféricas desfavorables consistentes en lluvias intensas, lluvia y niebla”.

5. En el tramo de la TF-5 en que se produjo la salida de la vía esta consta de dos carriles para la circulación en el mismo sentido con un ancho cada de 3,50 metros. Existe además un arcén a la izquierda y otro a la derecha de 1,00 y 2,10 metros de ancho respectivamente. La calzada tiene una inclinación en rampa del 4,5%. El tramo tiene una ligera curvatura hacia la izquierda con un radio grande, 1200 metros. El peralte del 1,5%, en caída hacia la mediana, es adecuado. El accidente ocurrió a eso de 15:00 por lo que la visibilidad sería buena ya que había luz solar. La intensidad de tráfico es muy elevada, en concreto en el mes de febrero del año 2016 sería de unos 31.500 vehículos diarios en la calzada dirección Santa Cruz y a la hora en que se produjo el incidente, las 15:00, de unos 2.200 vehículos a la hora en la misma calzada (se adjunta el informe de la Unidad Técnica de Aforos del Servicio de Carreteras y Paisaje del ECIT).

6. La limitación genérica de la velocidad es de 120 km/hora, pero con las condiciones atmosféricas descritas anteriormente los conductores deben adecuar su velocidad a las mismas, tal y como dice 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 Decreto Legislativo 339 (sic), 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.”

7. En resumen, la velocidad a la que circulaba el vehículo, 90 km/hora (de acuerdo con lo que indica el reclamante), era elevada teniendo en cuenta las condiciones atmosféricas. La Guardia Civil en su atestado dice a la hora de explicarla causa del siniestro: “supuesta velocidad inadecuada para las condiciones existentes”.

Para finalizar se expone que la presencia de agua de lluvia en la calzada durante aguaceros muy intensos es de difícil previsión y, en cualquier caso, se trataría de un hecho aislado y fortuito que excede del normal funcionamiento de las labores de los equipos de vigilancia».

Se acompaña reportaje fotográfico del estado en que quedó el vehículo tras el accidente.

4. Dado el preceptivo trámite de audiencia al interesado (a la empresa adjudicataria del mantenimiento de la vía no se le da al entender que el daño no es consecuencia del servicio de carreteras), presenta alegaciones en las que, además de presentar determinada documentación, dice, entre otras cosas, lo siguiente:

«En relación a la documentación a la que ha tenido acceso esta parte el pasado día 5 de septiembre de 2018, es de Derecho solicitar a la parte NO tener en cuenta el informe emitido por la Guardia Civil de Tráfico ya que no posee medios de medición ni pruebas tangibles de la velocidad del accidentado, toda vez que sus alegaciones versan de una “supuesta” velocidad inadecuada, que si bien fue la indicada por el reclamante no puede ser tomada en cuenta ya que se encontraba bajo pronóstico reservado en la Unidad de Vigilancia Intensiva del Hospital».

Reitera que el daño se produce por el mal estado de la carretera, con desprendimientos y correntías de agua.

III

1. Como hemos razonado entre otros muchos en nuestro Dictamen 20/2017, de 24 de enero, la carga de probar el nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público incumbe al reclamante, tal como establece la

regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Sobre la Administración recae el *onus probandi* de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y, del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC), que permite trasladar el *onus probandi* a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

2. En el presente caso, el reclamante imputa la producción del accidente que le causó las lesiones por las que reclama al estado de la vía. Sin embargo, no aporta soporte probatorio que acredite sus manifestaciones, puesto que del informe de la Guardia Civil y del parte de la empresa adjudicataria se desprende que la vía estaba perfectamente señalizada de la posibilidad de desprendimientos (que en ese momento no se produjeron), que el accidente tuvo lugar como consecuencia de la pérdida de control del vehículo (debido supuestamente a una ejecución incorrecta de maniobras o inadecuadas) sin que hayan intervenido agentes externos como el impacto de piedras provenientes de desprendimientos del talud adyacente a la autopista, ni tampoco se ha acreditado la existencia de bolsas de agua en la calzada por una deficiente absorción del asfalto o acumulación de agua en el mismo; en este sentido de las fotografías obrantes en el expediente y de la inspección ocular de la Guardia Civil no se aprecia la existencia de charcos ni bolsas de agua que hayan podido ocasionar el siniestro.

Como este Consejo ha insistido en distintas ocasiones, la presencia de agua sobre la calzada no determina *per se* el derrape de un vehículo, que se produce siempre por la velocidad inadecuada a la que circula. Pero, además, el ámbito del servicio público de conservación de las vías públicas no comprende mantenerlas permanentemente libre de obstáculos o de sustancias que puedan caer en la misma.

Resulta pertinente reiterar la doctrina de este Consejo sostenida precisamente en relación con accidentes ocurridos en las vías públicas, en la que se ha venido argumentando que 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 o por la presencia de sustancias, como acontece en este caso, 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 423/2018, de 11 de octubre de 2.018, del siguiente modo:

«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 esta la causa determinante del resultado lesivo (...).

3. También hemos reiterado en nuestros recientes Dictámenes las obligaciones que impone la legislación de seguridad vial a los conductores. En el momento de la producción del accidente, resulta aplicable 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 (TRLTCVM-SV) y el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre (RGC).

Dispone la legislación vigente que los conductores deben circular con la diligencia y precaución necesaria para evitar todo daño propio o ajeno (art. 10 TRLTVM-SV); en condiciones de controlar en todo momento a su vehículo y de prestar atención permanente a la conducción que garantice su propia seguridad (arts. 13 TRLTVM-SV); 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. 21 TR LTCVM-SV).

4. En consecuencia, todo ello nos lleva a considerar en el presente caso la inexistencia del necesario nexo causal entre el daño por el que se reclama y el funcionamiento del servicio público, pues el conductor estaba obligado a moderar su velocidad dadas las características de la vía, teniendo en cuenta los distintos factores que pueden concurrir en una vía, especialmente en condiciones meteorológicas adversas. El incumplimiento de ese deber de cuidado y su impericia para controlar el vehículo son las causas del resultado dañoso y que debe soportar en exclusiva el reclamante porque lo ha originado su propia conducta.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, en cuanto desestima la pretensión resarcitoria, es conforme a Derecho, tal como se razona en el Fundamento III.