



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 364/2019

(Sección 1ª)

La Laguna, a 10 de octubre de 2019.

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 (...), en representación de (...), por daños ocasionados en su vehículo, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 335/2019 ID)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. El presente dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la propuesta de Decreto por el que se resuelve el procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con los presuntos daños irrogados al reclamante derivados del funcionamiento del servicio público de carreteras de su competencia administrativa.

2. Se reclama una indemnización de 11.715 euros; cantidad que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del titular de la Presidencia del Cabildo de Gran Canaria 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. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

También le son de aplicación los arts. 32 y ss., de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

3. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

En este sentido, se ha de indicar que el reclamante ostenta la condición de interesado, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) de la LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad insular.

Asimismo, el interesado -(...)- actúa en las presentes actuaciones mediante la representación acreditada de (...) (art. 5.1 LPACAP).

Por otra parte, la competencia para tramitar y resolver el expediente de responsabilidad corresponde al Cabildo de Gran Canaria, al ser titular del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el hecho dañoso.

4. Asimismo, se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, al haberse presentado dentro del plazo de un año para reclamar establecido en el art. 67.1 LPACAP: el interesado presenta reclamación el día 15 de abril de 2019, en relación con un evento dañoso acaecido el 28 de febrero de 2019.

5. No se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver establecido en los arts. 21.2 y 91.3 de la LPACAP.

6. En atención a la fecha en la que se presenta la reclamación de responsabilidad patrimonial (15 de abril de 2019), resultan de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Disposición Transitoria 3ª), y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

II

1. El reclamante insta la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el funcionamiento del servicio público de carreteras del Cabido de Gran Canaria.

En este sentido, el interesado manifiesta «que sobre las 06:00 del día 28 de febrero de 2019, se encontraba (...) circulando con el vehículo, (...), por la carretera GC-43, KM 8; Arucas, Teror, cuando de improviso una guagua (...) se dispone a salir de la correspondiente parada, momento en el cual el conductor, (...), se arrima al extremo de la vía para poder permitir el paso de ambos vehículos, colisionando con una rama de un árbol que ocupaba dicha vía, generando de este modo daños en el vehículo propiedad de mi representado que mediante este escrito se reclaman».

A consecuencia de lo anterior, el reclamante solicita la indemnización de los daños materiales que sufrió el vehículo de su propiedad (consistentes en la rotura de la caja de carga del camión).

2. Los daños materiales sufridos por el vehículo del reclamante se cuantifican en 11.715 euros.

III

En cuanto a la tramitación del expediente administrativo, constan las siguientes actuaciones:

1.- Mediante escrito con registro de entrada de 15 de abril de 2019, se insta la iniciación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, supuestamente, por el funcionamiento del servicio público de carreteras del Cabildo de Gran Canaria. Así, el interesado solicita una indemnización de 11.715 euros para resarcir los daños materiales sufridos por el vehículo de su propiedad a raíz de unos hechos que presuntamente ocurrieron el día 28 de febrero de 2019, a las 6:00 horas, en la carretera GC-43, punto kilométrico 8+000, término municipal de Teror; y como consecuencia de la salida del vehículo de la vía y la posterior colisión con el tronco de un árbol.

2.- Con fecha 23 de abril de 2019, se requiere al interesado a los efectos de acreditar el poder de representación (art. 5 de la LPACAP); extremo éste que es cumplimentado con fecha 23 de mayo de 2019.

3.- El día 7 de mayo de 2019, se solicita la emisión de informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable (art. 81.1 LPACAP); emitiéndose éste con fecha 8 de mayo de 2019 por parte del Servicio Técnico de Obras Públicas e Infraestructuras.

4.- Concluida la instrucción del procedimiento administrativo, se acuerda -el 24 de mayo de 2019- la apertura del preceptivo trámite de audiencia.

Una vez notificado al interesado, se formula escrito de alegaciones el día 25 de junio de 2019, señalando que «(...) visto el contenido del expediente administrativo, queda acreditada la relación de causalidad entre el accidente ocurrido y los daños que se reclaman en el presente procedimiento (...) los daños y perjuicios ocasionados (...) es una consecuencia directa e inmediata del funcionamiento anormal de dicho servicio público y de su obligación de conservación, al no haberse dispuesto las

medidas necesarias tendentes a prever la posibilidad de un siniestro como el que nos ocupa, siendo la causa eficiente del siniestro el mal estado de conservación de la vía (...)».

5.- Por lo demás, no se ha incurrido en irregularidades formales que impidan la emisión de un dictamen de fondo, pues, si bien no se ha acordado la apertura de trámite probatorio (arts. 77 y 78 LPACAP) -aunque el reclamante solicitó en su escrito inicial la práctica de diversas pruebas, entre ellas, documental y testificales-, sin embargo, dicha omisión no ha generado indefensión al interesado. Y ello por las razones que se explicitan a continuación.

En primer lugar, se ha de indicar que, si bien el interesado solicitó en su escrito inicial de 15 de abril de 2019 la apertura de un periodo de prueba, proponiendo como tales la documental adjunta a su escrito de reclamación y la declaración de diversos testigos, no es menos cierto que, con motivo de la presentación de su escrito de alegaciones dentro del trámite de audiencia (art. 82 LPACAP), el reclamante ni reitera la solicitud de actividad probatoria ni denuncia -pudiendo y debiendo hacerlo- la omisión del citado trámite (art. 76 LPACAP). Es más, es el propio interesado el que parece aceptar la innecesariedad de realizar dicha actividad probatoria, en tanto que su ausencia no le impide alcanzar la conclusión sobre la que sustenta su reclamación, al señalar que «(...) visto el contenido del expediente administrativo, queda acreditada la relación de causalidad (...)».

En segundo lugar, se ha de tener en cuenta que, pese a dicha omisión procedimental, la propuesta de resolución remitida tiene en cuenta -a los efectos resolver sobre el fondo del asunto- tanto la documental aportada por el interesado junto a su escrito de reclamación, como las declaraciones del conductor del camión accidentado (que se hallan vertidas en el propio escrito de reclamación) y del conductor que circulaba detrás del vehículo siniestrado (cuyo testimonio se incorpora como documento anexo a la reclamación).

Y, en tercer lugar, no se ha de olvidar que el interesado tuvo acceso a todos los documentos que obraban en el expediente administrativo (incluido el informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable).

De esta manera, y a la vista de lo anteriormente expuesto, se entiende que la omisión del trámite probatorio no ha generado una situación real y efectiva de indefensión para el reclamante. Tal y como recuerda el Tribunal Supremo «los vicios de forma adquieren relevancia cuando su existencia ha supuesto una disminución

efectiva y real de garantías. La indefensión es así un concepto material, que no surge de la misma omisión de cualquier trámite.

De la omisión procedimental ha de derivarse para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, de prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses» (STS de 11 de noviembre de 2003). Circunstancias éstas que no concurren en el presente supuesto.

IV

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, la propuesta de resolución sometida a la consideración de este Consejo Consultivo desestima la reclamación presentada; pues, si bien entiende que en el expediente administrativo se encuentra acreditado el hecho por el que se reclama y los daños sufridos en el mismo (rotura de la caja de carga del camión con un árbol situado fuera de la vía), sin embargo, no se ha probado la supuesta relación de causalidad existente entre el daño producido y el funcionamiento normal o anormal del servicio público de mantenimiento de carreteras del Cabildo de Gran Canaria.

No siendo discutida por la Administración Pública la realidad del hecho lesivo, procede efectuar las consideraciones que se exponen a continuación respecto a la relación de causalidad.

2. En el presente caso, el reclamante imputa la producción del daño material a su vehículo a la falta de mantenimiento y conservación de la vía por parte del servicio de carreteras del Cabildo Insular de Gran Canaria. En concreto, se alega que la rotura de la caja de carga del camión propiedad del reclamante se produce como consecuencia de la falta de mantenimiento (poda) de los árboles situados en los márgenes de la calzada.

Pues bien, una vez analizado el contenido del expediente tramitado, y advertida la inexistencia de soporte probatorio con virtualidad suficiente para acreditar las manifestaciones efectuadas por el interesado, se considera -en idénticos términos a los expuestos en la propuesta de resolución- que, en efecto, no resulta acreditado el necesario nexo causal entre el daño sufrido por el interesado y el funcionamiento del servicio público de conservación y mantenimiento de las vías.

Así, y a falta de atestado policial o parte de servicio de la Policía Local o de la Guardia Civil que pudieran esclarecer las circunstancias del evento dañoso, se hace

preciso acudir al contenido del informe de 8 de mayo de 2019, emitido por el Servicio Técnico de Obras Públicas e Infraestructuras. De él se extrae lo siguiente:

“La carretera GC-43 es una carretera convencional, considerada de la Red Básica, que conecta los términos municipales de Arucas y Teror.

Dispone de un trazado en la mayor de su recorrido a media ladera y sinuoso, calzada media de 6,50 metros de ancho, con dos carriles, uno para cada sentido de la circulación y en algunos tramos con separación de los mismos (...).

El firme en general presenta buenas condiciones, sin deficiencias significativas.

Para el drenaje de todas las aguas pluviales de la plataforma y taludes, existe cuneta revestida de hormigón pisable, que desaguan en las numerosas obras de fábrica existentes en la traza. Las cunetas se observan en buenas condiciones, necesitan limpieza de hojarasca.

El balizamiento es a base de captafaros de calzada en borde y paneles direccionales con unas dimensiones (80x40) en las curvas.

En cuanto a la señalización, presenta marca vial longitudinal en bordes de 15 cm, con buena reflectancia, repintada a finales de septiembre de 2017 y las señales verticales de código más próximas al lugar objeto de informe, peligro de curva a izquierda y derecha con límite de velocidad (40), se encuentran ubicadas sentido ascendente en el p.k. 7+200 y en el descendente en el p.k. 8+300 respectivamente. La señalización vertical presenta un estado aceptable, dispone de reflectancia.

Todo el trazado dispone de sistema de contención de vehículos, barreras metálicas tipo bionda, que se observan en buen estado.

Desde el acceso al Barrio de El Palmar hasta la parada de bus, punto donde ocurrió el accidente, existe alumbrado público en el margen izquierdo. En este tramo el alumbrado es importante por la existencia de dos paradas de bus, una en cada margen, se mejora la seguridad de la circulación rodada y de los peatones.

En los márgenes de la GC-43 existen numerosos árboles, algunos de la especie eucalipto de gran porte, y en concreto en la zona objeto de informe de la especie alcornoque de porte medio. Actualmente no se observan ramas partidas ni en peligro de caer, pero no es descartable, en caso de presentarse fenómenos meteorológicos adversos, puedan provocar daños. La última poda realizada en la zona data de finales del mes de enero de 2019.

En la inspección visual realizada con posterioridad a los hechos, se observa que el vehículo no golpea con una rama sino con el propio tronco del alcornoque. La vertical de este tronco con respecto a la calzada, indica que se encuentra fuera de la marca vial longitudinal de borde. En el hormigón de la cuneta del drenaje longitudinal, se aprecian huellas de frenado, que podrían indicar que el conductor salió de la vía, al objeto de esquivar una guagua de (...) que salía de la parada, ubicada en el margen contrario, tal como indica el relato de la reclamación.

El dossier fotográfico aportado por el reclamante donde se observa el estado del vehículo, pone de manifiesto que el conductor golpea el tronco con la parte delantera superior derecha y no detiene su marcha, sino que continúa circulando provocando daños en la totalidad de la parte superior derecha de la caja de carga.

En el "Reglamento General de Circulación, en su art. 45, Adecuación de la velocidad a las circunstancias", establece que "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 el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación, y, en su 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".

En este tipo de carreteras, como la CC-43, por las características del trazado, se debe circular con precaución, especialmente cuando se aproximan vehículos pesados que vienen en sentido contrario al de nuestra marcha.

Consultada la base de datos de aforos de las carreteras de la Red Insular, que gestiona esta Consejería, la CC-43, en la estación de aforo más próxima al accidente, p.k. 10+000, presenta una IMD de 5.509 vehículos, con un porcentaje de vehículos pesados del 8,86%. En la fecha del accidente, esta IMD era bastante superior por estar desviado todo el tráfico pesado de la CC-21, cerrada al tráfico por obras, desde el 28 de enero de 2019. Es significativo, que con un tráfico pesado tan considerable no se tenga conocimiento de otros accidentes o reclamaciones por golpes con este alcornoque o bien otros árboles a lo largo de toda la traza.

Consultados los partes de trabajo, comunicaciones y recorridos elaborados por la empresa responsable de la conservación del tramo de carretera, correspondientes al día 28 de febrero de 2019, ninguno de ellos hace referencia al presunto accidente de

circulación objeto de informe. El parte de recorrido elaborado el día 28 de febrero, refleja que a las 11:54 horas de la mañana, se retiran restos de camión por el golpeo de éste con la parte alta de un árbol.

Asimismo, se comunica que el último recorrido realizado en la carretera GC-43, con anterioridad a los hechos, data de los días 27 de febrero de 2019 entre las 09:32 y 10:51 horas de la mañana y entre las 16:13 y 16:52 horas de la tarde».

3. Del examen de dicho informe y, en particular, de la parte de su contenido que ha sido marcada, se ha de concluir que el accidente del vehículo y la consiguiente rotura de la caja de carga se produjo como consecuencia de la actitud negligente del propio reclamante, que infringió los deberes de cuidado que imponen los arts. 10 y 21 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, así como el art. 45 del Reglamento General de Circulación.

Y es que en la causación del evento dañoso no intervinieron las condiciones y el estado del tramo de la vía donde acaeció -el cual cumplía con las condiciones técnicas y de seguridad exigidas por la normativa-, y con el debido mantenimiento y conservación, sino la propia conducta del conductor del vehículo al circular sin observar la diligencia y precaución necesarias.

En efecto, a la vista de lo apuntado en el informe de 8 de mayo de 2019 respecto a las características y el estado de la vía (firme y cunetas en buenas condiciones, balizamiento mediante captafaros de calzada en borde y paneles direccionales en las curvas, señalización horizontal y vertical con reflectancia, existencia de barreras metálicas tipo bionda en buen estado, existencia de alumbrado público en el margen izquierdo, proximidad de dos paradas de autobús, limitación de velocidad a 40 km/h, etc.), del vehículo (vehículo pesado de transporte) y de las condiciones de circulación (trazado sinuoso, IMD superior a la propia de la vía por estar desviado todo el tráfico pesado de la GC-21 como consecuencia de su cierre por obras, circulación de vehículos pesados en ambos sentidos, entre otros), es lógico entender que el conductor debió haber observado la debida precaución en su conducción atendiendo a las referidas circunstancias concurrentes, y en consecuencia, adecuar la velocidad del vehículo a las características de la vía y a las condiciones de la circulación. Cosa que resulta razonable entender que no ocurrió a la vista de las huellas de frenado que se encuentran en el hormigón de la cuneta del drenaje longitudinal y que se hallan documentadas en el dossier fotográfico que acompaña al informe del servicio técnico de Obras Públicas e Infraestructuras.

Por otro lado, y como informa el Servicio de Obras Públicas e Infraestructuras del Cabildo, «(...) el vehículo no golpea con una rama sino con el propio tronco del alcornoque»; el cual, según se desprende del reportaje fotográfico adjunto al informe -y previa comprobación de la vertical con respecto a la calzada-, «(...) se encuentra fuera de la marca vial longitudinal de borde».

Extremos éstos que aparecen corroborados por la propia declaración del testigo aportado por el reclamante.

Y, además, es de destacar que «la última poda realizada en la zona data de finales del mes de enero de 2019»; por lo que, en función de la fecha en que ocurre el evento dañoso, es igualmente razonable entender que no existiesen ramas que sobresaliesen significativamente en la zona del siniestro, o al menos, con la entidad o porte suficiente como para causar los daños que se alegan.

Por último, resulta especialmente significativa la manifestación del informe de 8 de mayo de 2019, al señalar que «(...) el conductor golpea el tronco con la parte delantera superior derecha y no detiene su marcha, sino que continúa circulando, provocando daños en la totalidad de la parte superior derecha de la caja de carga».

4. En definitiva, como tampoco a la vista de las pruebas aportadas por el interesado resulta acreditada la existencia de un nexo causal entre el funcionamiento del servicio de conservación y mantenimiento de carreteras del Cabildo Insular de Gran Canaria y el daño material producido al vehículo, de esta manera, constatado el correcto funcionamiento del servicio, sólo cabe concluir -en idénticos términos a lo manifestado en la propuesta de resolución- que el evento dañoso se produjo por la propia conducta del conductor, quien debió adecuar su conducción a las circunstancias de la vía por la que circulaba y a las condiciones de la propia circulación; máxime cuando se trataba de un tramo que, a pesar de tener unas correctas condiciones de señalización e iluminación, presentaba un trazado sinuoso, cercano a dos paradas de autobús, con limitación de velocidad a 40 km/h, y con una alta densidad de tráfico pesado debido al cierre por obras de la carretera GC-21.

Es por ello que el propio informe de Obras Públicas de 8 de mayo de 2019 afirma categóricamente que «en este tipo de carreteras, como la GC-43, por las características del trazado, se debe circular con precaución, especialmente cuando se aproximan vehículos pesados que vienen en sentido contrario al de nuestra marcha»; siendo especialmente significativo, «(...) que con un tráfico pesado tan

considerable no se tenga conocimiento de otros accidentes o reclamaciones por golpes con este alcornoque o bien otros árboles a lo largo de toda la traza».

Es así el propio reclamante quien, con su conducta contraria al deber objetivo de cuidado que le imponen, entre otros, el Reglamento General de Circulación, ha contribuido decisivamente a la producción del evento dañoso. Efectivamente, como ha señalado de forma reiterada este Consejo Consultivo respecto a la intervención de la actuación negligente de los afectados en el acontecer de los hechos, «(...) para que exista ruptura de nexo causal no sólo debe de tratarse de una conducta negligente o inadecuada al menos, extraordinaria y ajena al servicio, sino que, como afirma el Tribunal Supremo (cfr. Sentencias de 27 de noviembre de 1995 y de 30 de septiembre de 2003, entre otras), se precisa que la intervención del afectado o de un tercero ha de ser relevante para excluir el nexo causal» (Dictamen 205/2017, entre otros).

Esta doctrina resulta de aplicación a este caso, pues la falta de la debida diligencia del interesado, por las razones expuestas anteriormente, reviste el suficiente grado de entidad como para quebrar la relación de causalidad.

No constando acreditada la existencia del necesario nexo causal que permita atribuir responsabilidad patrimonial a la Administración Pública, es por lo que el interesado debe soportar el daño en virtud del cual reclama.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, por la que se desestima la pretensión resarcitoria planteada frente al Cabildo de Gran Canaria, se entiende conforme a Derecho.