



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 6 6 / 2 0 1 9

(Sección 2ª)

La Laguna, a 19 de diciembre de 2019.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de El Hierro 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. 449/2019 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de 22-11-2019, con registro de entrada en el Consejo Consultivo de Canarias el día 22-11-2019, se solicita por el Sr. Presidente del Cabildo Insular de El Hierro, la emisión de dictamen preceptivo en relación con la Propuesta de Resolución formulada en el curso de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados, presuntamente, como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario, de titularidad insular.

2. La legitimación del Presidente del Cabildo Insular de El Hierro para solicitar el dictamen la otorga el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

3. La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de lo previsto en el art. 11.1.D.e) LCCC, al tratarse de una reclamación formulada de cuantía superior a 6.000 euros dirigida a una de las Administraciones Públicas de Canarias.

4. La reclamante ostenta legitimación activa en el procedimiento incoado, pues ha sufrido daños materiales derivados, presuntamente, del funcionamiento del servicio público viario, teniendo, por tanto, la condición de interesada en el

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

procedimiento (art. 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-).

5. La competencia para tramitar y resolver y la legitimación pasiva del procedimiento incoado corresponde al Cabildo Insular de El Hierro, como Administración responsable de la gestión del servicio al que se atribuye la causación del daño, al tratarse de una carretera de interés insular.

6. La reclamación se inició dentro del plazo de un año desde el hecho lesivo. De los datos obrantes en el expediente administrativo se deduce que el accidente se produjo el 18 de octubre de 2018, y la reclamación se interpuso el 7 de noviembre de 2018, por lo que no es extemporánea.

7. Resulta aplicable la LPACAP y los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. También es aplicable, específicamente, el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y la normativa reguladora del servicio viario de referencia, constituida, entre otras normas, por el art. 6.2.c) de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares y el art. 10.3 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias.

Desde el punto de vista sustantivo, resulta de aplicación el 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.

8. Como repetidamente ha razonado este Consejo (ver por todos el DCC 99/2017), que la Administración mantenga relación contractual con una compañía de seguros, no significa que ésta sea parte en el procedimiento, puesto que la Administración responde directamente a los administrados de su actuación, sin perjuicio de que a la aseguradora se le pidan los informes que la Administración considere pertinentes.

II

(...), presenta escrito de reclamación en el que se exponen, entre otros extremos que: «El pasado 18 de octubre de 2018, me desplazo con mi vehículo, un (...), en dirección a (...), encontrándose la vía mojada y a la altura del cementerio del lugar de referencia, a las 13:00 horas aproximadamente, se produce deslizamiento de mi vehículo desconociendo los motivos por los cuales se produce la pérdida de control y teniendo que maniobrar para no colisionar con el de la Televisión Canaria que se desplazaba en sentido contrario, cabe aclarar que los neumáticos se encontraban en perfecto estado, ya que habían

sido montados el 28 de agosto de 2018 (se adjunta factura), conforme expongo, al realizar esa maniobra colisioné con una roca de grandes dimensiones causando daños de gran magnitud a mi vehículo y no produciéndose daños humanos. Se personan en la zona citada el personal de carreteras, Guardia Civil y Policía Local.

SOLICITA: Se me indemnice por los daños ocasionados a mi vehículo».

En la documentación presentada por la reclamante, se anexa Diligencias núm. 89134109 de la Guardia Civil del puesto principal de Valverde de la Comandancia de Santa Cruz de Tenerife, de fecha 18 de octubre de 2018, en el que se hace constar, entre otros extremos, la descripción del desarrollo del accidente, su forma de producción y sus posibles causas, que en su contenido literal detalla: *«Por el lugar y hora reseñados anteriormente, el vehículo con placas de matrícula 0781 BMT, circulaba por el carril descendente cuando se salió de la vía por el margen derecho, impactando contra una pared natural de piedra; produciéndose daños únicamente en el vehículo. NO se observan huellas de frenada. POSIBLE CAUSA: Pérdida de control del vehículo por maniobra brusca para evitar colisionar con otro vehículo, además del estado de la vía (llovía). RESULTANDO: Sin heridos y daños materiales en el vehículo».*

En cuanto a la manifestación de la conductora, dicho atestado recoge: *«Mientras tomaba una curva hacia la izquierda, su vehículo le patinó el tren trasero, por lo que para evitar colisionar con un vehículo que circulaba en sentido contrario, giró hacia la derecha, perdiendo el control del automóvil, impactando frontalmente con una pared natural de piedra».*

En relación con las características de la vía, dicha diligencia detalla, entre otros aspectos, los que se relacionan a continuación: definen su límite de velocidad, con señalización específica de 60 km/h; el trazado en planta, en el entorno del accidente es en curva, señalizada; trazado en alzado, con pendiente superior al 5%.

En alusión a la superficie del firme, la diligencia de la Guardia Civil especifica que, en el momento del accidente, está mojado. En cuanto al estado meteorológico, detalla que había lluvia débil; y en lo que concierne a la iluminación del tramo es con luz natural, solar.

(...), también hace entrega de un archivo fotográfico, que justifica desde diferentes encuadres la posición y los daños del vehículo, una vez ocurrido el impacto tras la salida de la calzada.

Por lo que presenta reclamación de Responsabilidad Patrimonial ante el Cabildo, a efectos de que asuma el coste de los daños ocasionados.

III

1. Constan en el expediente los siguientes trámites relevantes del procedimiento de responsabilidad patrimonial:

- El procedimiento comienza con la presentación del escrito de reclamación por la interesada el día 7 de noviembre de 2018 (R.E. núm. 12270) en el Cabildo Insular de El Hierro.

- Con fecha 17 de diciembre de 2018, por la Sra. Presidenta del Excmo. Cabildo Insular de El Hierro, se dicta Resolución número 2874/18 admitiendo a trámite la solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial, con el número R.P.10/2018, nombrando instructor y Secretario.

- En virtud de la citada Resolución se libraron las comunicaciones e informes pertinentes, en particular, el informe preceptivo del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable.

- Por la compañía (...), mediante escrito de fecha 23 de enero 2019 (R.E. núm. 728) y en virtud de la póliza suscrita con el Cabildo, se pone en conocimiento su valoración de los hechos acontecidos en el siniestro.

- Mediante escrito de fecha 10 de enero de 2019 (R.E. núm. 210), por (...) se aporta documentación para incorporar al expediente relativa al oficio remitido por el M.I. Ayuntamiento de Valverde, con fecha 10 de enero de 2019, en respuesta a una solicitud de la reclamante en relación con el expediente n.º 2866/2018, del Cabildo, relativo a la «*constancia sobre un punto negro en la Ctra. de (...)*», cuyo contenido es del siguiente tenor:

«En relación a la solicitud (...), en la que se solicita constancia sobre punto negro en la Ctra. de (...), a la altura del Cementerio, por la presente

HAGO CONSTAR

Que según averiguaciones realizadas por el Oficial Jefe de la Policía Local, de las mismas se desprende que: “Que según averiguaciones realizadas, se considera ese punto como alto, en cuanto a la alta concentración de accidentes ocurridos, sobre todo con las primeras lluvias, o con el pavimento mojado.

La Definición de Punto Negro en España es: "Aquel emplazamiento perteneciente a una calzada de una red de carretera. en el que durante un año natural se hayan producido 3 o más accidentes con víctimas, con una separación máxima entre uno y otro de 100 metros".

Englobando ambos sentidos de circulación.

Por lo tanto. se considera ese punto con un nivel de peligrosidad de la vía alto, ya que esta Policía Local de Valverde ha asistido a numerosos accidentes. En cuanto a la señalización vertical se refiere se hace constar que está bien señalizado (...)».

- Consta el informe de valoración de daños alegados por (...), que se reclama por importe de 11.092,14 €, de fecha 28 de enero de 2019, emitido por (...), a petición del Cabildo Insular, en el que se valoran los daños causados en el vehículo en 11.092,14 euros.

- Con fecha 14 de marzo de 2019 se emite informe del Servicio Insular de Carreteras suscrito por la Ingeniera de Caminos, Canales y Puertos, del siguiente tenor literal:

«(...)

a) Titularidad de la carretera donde se ha producido el incidente, la catalogación que la misma tiene y si es competencia de esta Institución el mantenimiento de la misma.

De lo comunicado por la solicitante, el incidente acaeció en la carretera tal que:

“El pasado 18 de octubre de 2018, me desplazo con mi vehículo, un (...), en dirección a (...), encontrándose la vía mojada y a la altura del cementerio de lugar de referencia, a las 13:00 horas aproximadamente, se produce deslizamiento de mi vehículo, desconociéndose los motivos por los cuales se produce la pérdida de control y teniendo que maniobrar para no colisionar con el de la Televisión Canaria que se desplazaba en sentido contrario, cabe aclarar que los neumáticos se encontraban en perfecto estado, ya que habían sido montados el 28 de agosto de 2018 (se adjunta factura}, conforme expongo, al realizar esa maniobra colisiono con una roca de grandes dimensiones causando daños de gran magnitud a mi vehículo y no produciéndose daños humanos. Se presenta en la zona el personal de carreteras, Guardia Civil y Policía Local”.

De lo que se deduce, se produjo el incidente sobre la vía HI-10 (HI-5 El Mocanal - HI-1 San A.), a la altura de la entrada que da acceso al cementerio de (...), carril derecho sentido descendente hacia El Mocanal, concretamente en el p.k. 1+122 de la citada vía. La carretera HI-10 está clasificada de interés insular, nivel básico, cuyas labores de mantenimiento y conservación son competencia del Servicio Insular de Carreteras de esta institución insular, en virtud de la Ley 9/1991, de Carreteras de Canarias Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, (BOCA núm. 63 de 15/05/91 y BOE de 25/06/91).

b) Si por el servicio correspondiente se tuvo conocimiento del incidente objeto de instrucción acaecido el día 26 de abril de 2017 y cuantos extremos puedan contribuir a esclarecer la relación a causa-efecto entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

El Servicio Insular de Carreteras sí tuvo conocimiento de este incidente, personándose operarios del Servicio en el lugar del suceso. En el parte de incidencias relleno por el trabajador que acudió se detalla lo siguiente: “Observaciones:

Coche (...), con (...), fuera de la vía. El pavimento se encuentra mojado por la lluvia.

El servicio de carreteras actuó limpiando la vía de diferentes plásticos del vehículo y colocando arena absorbente por derrame de aceite.

El Servicio de Carreteras puede afirmar que el punto donde tuvo lugar el suceso pertenece a un tramo de la vía HI-10 en el cual han tenido lugar varios accidentes de características similares al ocurrido. Dichos sucesos suelen coincidir con las primeras lluvias, cuyos implicados son conductores habituales de la zona y, por ende, conocedores del tramo en cuestión.

La lluvia sobre la carretera puede influir negativamente en la conducción, ya que, al quedar la calzada mojada o cubierta de una capa de agua, los neumáticos pierden adherencia y, por tanto, supone un riesgo para la seguridad vial. Sin embargo, es al caer las primeras gotas cuando más precauciones se han de adoptar, porque al mezclarse el agua con el polvo, arenilla, gasoil, grasa, goma y otros restos depositados en la calzada, se produce un barrillo que provoca que el firme sea más deslizante, sobre todo después de un largo período sin haber llovido.

Por tanto, se le exige al conductor que adopte las debidas precauciones en garantía de su propia seguridad y la del resto de usuarios. En este sentido, se hace mención al texto refundido de La Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, en su edición actualizada a 16 de julio de 2019, en cuyo artículo 21.1 establece lo siguiente:

1. El 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 general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse

Se trata de un trazado en pendiente, con sucesión de curvas de radio pronunciado, consecutivas y de diferente sentido. En este aspecto, la señalización vertical instalada se encuentra acorde a las características del recorrido, informando al conductor que se

encuentra ante un tramo con peligro de deslizamiento, sucesión de curvas y en el que debe reducir la velocidad hasta un máximo de 40 km/h. (...)».

- Dada la coincidencia de que se produce otro siniestro en el mismo tramo de la carretera HI-10, ello motivó que con fecha 11 de octubre de 2018 se dictara Resolución admitiendo a trámite la solicitud de su correspondiente reclamación de Responsabilidad Patrimonial, con el número R.P. 07/2018.

En este expediente similar con referencia R.P. 07/18, figura informe emitido por la Policía Local del M. I. Ayuntamiento de Valverde, de fecha 6 de junio de 2017, cuyo contenido es del siguiente tenor:

«ASUNTO: INFORMANDO SOBRE ESTADO DE LA VÍA

(...)

SE INFORMA: que si bien la vía donde ocurrió el mencionado accidente es de titularidad del Cabildo y competencia de la Guardia Civil, esta Policía Local cubrió ese día el accidente que nos ocupa a requerimiento del 112 por no haber pareja de la Guardia Civil esa tarde.

Se hace constar que en las diligencias llevadas a cabo por parte de esta Policía Local con respecto al accidente que se produjo en la HI-10 p.k.-1, a la altura del cementerio de (...), el pasado día 26 de abril de 2017 sobre las 17 horas, se firmaron las mismas extendiendo como posible causa del accidente el firme deslizante que hace que la conductora pierda el control del vehículo no pudiendo evitar salirse de la vía y chocar con la valla bionda del margen derecho de la misma. Se hace constar que la Fuerza actuante que se encontraba el lugar dirigiendo el tráfico comprobó “in situ” lo deslizante que se encontraba el pavimento, incrementado, quizás, por la lluvia débil que caía la tarde del siniestro y por la niebla. Se hace constar que esta Policía Local incluyó dicho lugar en un informe de puntos negros de alta siniestralidad de la isla de El Hierro, que se le envió al Excmo. Cabildo de esta isla en su día».

- Con fecha 5 de agosto de 2019 (R.S. 3709) se emite comunicación mediante la cual se informa a la reclamante (...), de la sustitución del instructor del procedimiento.

- Por Providencia de fecha 3 de septiembre de 2019, se resolvió abrir trámite de audiencia sin que se hayan formulado alegaciones al respecto.

- La Propuesta de Resolución, por la que se estima en parte la reclamación de responsabilidad patrimonial se suscribe por la instructora el 20 de noviembre de 2019.

2. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (art. 91.3 LPACAP). Sin embargo, aun expirado éste, y sin perjuicio de los efectos

administrativos y, en su caso, económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21 LPACAP).

IV

1. La Propuesta de Resolución estima parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial, considerando la existencia de concausa en la producción del accidente, debido, por una parte, a la situación meteorológica y considerarse el tramo de la carretera como de alta siniestralidad, y, por otra, la omisión de la precaución debida al circular por parte de la conductora debido, precisamente, a las circunstancias meteorológicas.

2. En el presente asunto se reclama responsabilidad patrimonial al Cabildo Insular de El Hierro, por el accidente ocurrido el 18 de octubre de 2018, sobre las 13:00 horas, con el vehículo (...), en dirección a (...), a la altura del cementerio, por pérdida de control del vehículo y salida de la vía por su conductora, impactando en una pared de piedra, encontrándose el pavimento mojado por lluvia débil, entendiéndose la reclamante que el daño es imputable al Cabildo de El Hierro y no a ella misma, por tratarse de un tramo de concentración de accidentes y tener los neumáticos en perfecto estado, al haberlos cambiado el 28 de agosto de 2018.

3. Para la adecuada resolución de este expediente, y a efectos de analizar la imputación del daño, se requiere de un informe complementario del Servicio en el que, en su caso, con la colaboración de la Guardia Civil de Tráfico, se expliquen las razones por las que el lugar del accidente pudiera considerarse un punto negro de alta siniestralidad o un tramo de concentración de accidentes.

Así, de las fotografías del informe del Servicio de Carreteras del Cabildo Insular de El Hierro, que figuran en la página 47 y ss. del expediente administrativo, no se observa a simple vista ninguna característica especial en el tramo en que ocurre el accidente.

Por su parte, en el informe del accidente formulado por la Comandancia de la Guardia Civil, del Puesto principal de Valverde (página 4 y ss. del expediente administrativo), se señala que se produjo la salida de la vía por la derecha, en calzada única de doble sentido, con la superficie del firme mojada, luz solar, lluvia débil, atribuyendo como factor determinante del accidente el estado meteorológico, sin señalar como posible causa el estado de la vía. Se indica como circunstancias el trazado curva señalizada, con pendiente mayor del 5% y se hace constar que no hay

ninguna circunstancia especial a reseñar, esto es, firme deteriorado, peralte inadecuado, zanja (...) etc.

Consta que la vía donde ocurre el accidente está señalizada con sucesión de curvas peligrosas y límite de velocidad a 40 km/hora.

La DGT califica como punto negro «aquel emplazamiento perteneciente a una calzada de una red de carreteras, en el que durante un año natural se hayan producido 3 o más accidentes con víctimas, con una separación máxima entre uno y otro de 100 metros» y como tramos de concentración de accidentes (TCA): «aquellos tramos de la red que presentan una frecuencia de accidentes significativamente superior a la media de tramos de características semejantes, y en los que, previsiblemente, una actuación de mejora de la infraestructura puede conducir a una reducción efectiva de la accidentalidad».

A la vista de las definiciones expuestas, se hace necesario, como decíamos anteriormente, para poder dictaminar por este Consejo Consultivo y determinar si pudiera haber cierta imputación de responsabilidad patrimonial al Cabildo Insular de El Hierro, que se realice un informe complementario por el Servicio insular de carreteras del Cabildo Insular, con la colaboración, en su caso, de la Guardia Civil de Tráfico, que determine, en el tramo en que ocurre el incidente, el número de accidentes en un año natural, detallando el número de víctimas en cada uno de ellos, en una separación máxima de 100 metros, a efectos de concluir si estamos realmente ante un punto negro de la carretera; o bien un análisis estadístico que demuestre que en el tramo en cuestión existe una frecuencia de accidentes significativamente superior a la media de tramos de carretera similares, con expresión, en su caso, de las mejoras que habría que realizar en la infraestructura para reducir la siniestralidad, o defectos que se aprecian en el diseño de la infraestructura, si los hubiera, que pudieran ser determinantes de frecuentes accidentes, incluso extremando la precaución advertida en las señales de tráfico por los conductores, habida cuenta de que en el informe de la Guardia Civil de este concreto accidente no se señala ninguna circunstancia especial en la carretera [defecto del firme, peralte inadecuado (...)], que permita considerar el tramo considerado como punto negro (no constan víctimas) o tramo de concentración de accidentes (no consta en el atestado que el accidente se atribuya al estado de la vía).

Finalmente, existe contradicción entre el informe de la Guardia Civil, en el que se señala como límite de velocidad en dicho tramo de carretera el de 60 km/h,

mientras que en el informe del Servicio de carreteras se señala que es de 40 km/h, lo que deberá aclararse en dicho informe complementario, por si existiera una defectuosa señalización de la velocidad máxima en dicho tramo, dadas las características de la vía.

Una vez emitido el informe complementario se dará trámite de audiencia a la reclamante, y se formulará por el Cabildo nueva Propuesta de Resolución, que se remitirá a este Consejo para el preceptivo dictamen.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución objeto de Dictamen no se considera conforme a Derecho, debiendo retrotraerse el expediente y practicarse los trámites señalados en el Fundamento IV del presente Dictamen.