



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 9 2 / 1 9 9 5

La Laguna, a 28 de noviembre de 1995.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización, formulada por N.S.R.M., por daños producidos en el vehículo (EXP. 103/95 ID)\**.

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

### I

A consulta preceptiva del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, se interesa de este Organismo su parecer en relación con la adecuación de la Propuesta de Orden formulada en el expediente de indemnización por daños referenciado en el encabezado a la legislación de aplicación, constituida, fundamentalmente, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), y el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP).

La Propuesta de Orden sometida a Dictamen concluye un procedimiento, iniciado el 5 de julio de 1994, mediante escrito que N.S.R.M. presentó ante la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, solicitando indemnización, por responsabilidad patrimonial, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La naturaleza de dicha Propuesta de Orden determina la competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente Dictamen y la legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno para recabarlo, según resulta, para la primera, del art. 10.6 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, en relación con los arts. 22.13 del la Ley Orgánica del

---

\* **PONENTE:** Sr. Plata Medina.

Consejo de Estado y 12 del RPAPRP; y, para la segunda, del art. 11.1 de la Ley constitutiva de este Consejo.

La fecha de iniciación del procedimiento determina que su tramitación se regule por los arts. 139 y ss. de la LRJAP-PAC, que es el Derecho procedimental aplicable según las disposiciones adicional 3ª y transitoria 2ª de la Ley 30/1992, y el ya citado RPAPRP. La aplicación de esta regulación estatal no tiene sin embargo los límites que resultan del art. 33.1 de la Ley territorial 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC), en relación con los arts. 149.1.18º de la Constitución y 32.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), siendo de aplicación plena toda vez que la Comunidad Autónoma no ha legislado en la materia.

La legitimación del reclamante, acreditada como está en el expediente su titularidad sobre el vehículo dañado, resulta del art. 31.1.a) de la LRJAP-PAC, en relación con el 106.2 de la Constitución y 139 de la ya citada LRJAP-PAC.

El órgano competente para dictar la Orden propuesta es el Consejero de Obras Públicas (arts. 27.2 y 29 de la LRJAPC y 49.1 de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma) y la forma de Orden departamental es la que impone el art. 42 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La titularidad del servicio público en el seno del cual se produce el daño corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, conforme a los arts. 29.13 del Estatuto de Autonomía; 2.1, 2.2, 3 y disposición transitoria tercera de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, sin que esa titularidad haya sido alterada (disposición transitoria primera LRJAPC) por la transferencia a los Cabildos Insulares en materia de carreteras, toda vez que la vía en la que aconteció el siniestro (GC-1) es de titularidad regional (Decreto 131/1995, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras de Canarias).

No obstante la titularidad ostentada por la Administración autonómica de la vía en que es produjo el accidente, la misma se encuentra sometida a obras que ejecuta la Unión Temporal de Empresas G., por cuenta de la Administración autonómica; obra que consiste en la Ampliación a seis carriles y acondicionamiento de enlaces en la carretera Las Palmás de Gran Canaria-Aeropuerto de Gran Canaria. Ello implica que

la Orden que resuelva definitivamente el procedimiento, además de determinar los hechos alegados, la valoración de los daños sufridos y el nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público, habrá de verificar si ha existido orden directa de la Administración o vicio del proyecto o, en su caso, si ha existido responsabilidad del contratista actuante por serle al mismo imputable el evento dañoso, sus consecuencias y, por ello, la responsabilidad y consecuente indemnización.

La reclamación de la indemnización se ha interpuesto dentro del plazo de un año que establece el RPAPRP, sin que haya obstáculo alguno de índole formal que impida se analice el fondo del asunto, ni se haya producido indefensión del reclamante.

## II

En primer término, conviene precisar que la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos, que tiene su fundamento en el art. 106.2 de la Constitución y que aparece formulada en el art. 121 de la Ley de Expropiación Forzosa y hoy en el 139 de la LRJAP-PAC, supone que la Administración responde por toda lesión que los particulares sufran siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; esto es, de la gestión administrativa en general, incluso de las actuaciones u omisiones puramente materiales o de hecho y, en consecuencia, sin que sea trascendente la licitud o ilicitud del acto causante de la lesión resarcible. De acuerdo con ello, quedan también comprendidos los daños producidos por una actividad perfectamente lícita, lo cual supone la inclusión dentro de la fórmula legal de responsabilidad de los daños causados involuntariamente así como los resultantes por la existencia misma de ciertos servicios o por la forma en que estén organizados. En consecuencia, basta la existencia de un resultado dañoso que cause un perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado respecto a una persona o un grupo de personas para que surja la obligación de indemnizar, sin que se requiera otro requisito que la relación de causalidad entre el acto y el daño, salvo que concurra fuerza mayor (art. 139.1 de la LRJAP-PAC), reservada, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, a los acontecimientos extraños al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad y de carácter imprevisible e irresistible, lo que no es el caso, precisamente, del supuesto que nos ocupa.

### III

1. Los hechos por los que se reclama se produjeron el día 5 de febrero de 1994, sobre las 2,30 horas, en la carretera GC-1, p. km. 7,500, al salirse de la calzada el vehículo propiedad del reclamante, cuando pretendía evitar la colisión con un cono de señalización y murete de obras existentes en la vía, sufriendo daños de diversa consideración, en prueba de los cuales aporta presupuesto de las reparaciones a efectuar por importe de 534.090 pesetas, así como diversas fotografías del vehículo y del lugar en el que se produjeron los hechos.

Por el técnico de la Administración se indica que si bien no se han podido examinar los desperfectos, por los datos que constan en el presupuesto de reparación y de las fotografías presentadas se desprende que la valoración de los desperfectos puede ser cifrada en la cantidad de 513.548 pesetas, indicándose que el valor venal del vehículo antes del siniestro era de 325.000 pesetas.

Puestos los hechos en conocimiento de la Unión Temporal de Empresas G., ejecutora de las obras de ampliación a seis carriles y acondicionamiento de enlaces en la carretera Las Palmas de Gran Canaria-Aeropuerto de Gran Canaria, ni compareció ni efectuó alegación de tipo alguno.

Requerido informe del Director de las obras, éste se pronuncia manifestando que "no ha tenido información del accidente hasta la fecha de 2 de marzo de 1995, por lo que es difícil reconstruir las circunstancias exactas en que se produjeron los hechos. Que por parte de esta Dirección de obras se ha ordenado repetidamente al contratista el cumplimiento de la norma de carreteras 8.3.I.C., SEÑALIZACIÓN DE OBRAS, que incluye el mantenimiento de la señalización. Que, en particular, se ha tenido especial cuidado en la señalización de los desvíos de tráfico que implican cambios de carril (eses) con limitación de velocidad a 60 km/h (...)". Sobre este escrito llama poderosamente la atención el hecho de que la interesada presentara la solicitud en el Cabildo el 5 de julio de 1994, siendo remitida por este órgano la documentación a la Consejería el 13 de septiembre de 1994 -esto es, casi dos meses más tarde- y que el Director de las obras no tenga conocimiento del mismo hasta el 2 de marzo de 1995-; es decir, casi seis meses más tarde.

Conferido a las partes trámite de proposición y práctica de pruebas, no es presentado escrito alguno por la interesada ni por la representación de la UTE G.,

Obra asimismo en el expediente escrito de notificación del trámite de audiencia y vista a las partes, aunque no existe constancia de la recepción del mismo por la interesada.

2. En relación con la cuestión planteada, tanto el art. 46 de la Ley de Contratos de Estado de 1965, vigente en el momento de la producción de los hechos, como el art. 132 de su Reglamento (RCE) disponen que la ejecución de las obras se realizará a riesgo y ventura del contratista, precisando el art. 134 del RCE expresamente que será de cuenta del contratista "indemnizar todos los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución de las obras" salvo que los mismos fueran consecuencia inmediata y directa de orden de la Administración o de vicios del proyecto; debiéndose presentar las reclamaciones de los terceros ante el órgano de contratación que decidirá "oído el contratista, sobre la procedencia de aquéllas, su cuantía y la parte responsable". Como quiera que en el supuesto planteado no consta en absoluto la existencia de esa orden de la Administración, sino antes al contrario las indicaciones al contratista para que vele por la adecuada señalización de las obras, resulta determinante acreditar si, efectivamente, existía o no señalización suficiente y adecuada de las obras y, especialmente, si dada la hora en que se produjo el accidente (2.30 horas de la madrugada) tal señalización consistía en balizas luminosas tal y como prescribe el art. 140 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, a cuyo fin sería determinante el Atestado emitido por la Guardia Civil al que hizo referencia la interesada en su escrito de reclamación inicial en el que asimismo indica que las actuaciones efectuadas por la fuerza interviniente pasaron en el pasado mes de mayo al Juzgado de Instrucción nº 3 de Telde. No obstante ello, no figura en las actuaciones llevadas a cabo por la Administración actividad probatoria alguna encaminada a constatar ni la intervención de la Guardia Civil ni la existencia de Diligencias incoadas en el citado Juzgado, elementos determinantes en orden a clarificar los hechos que dieron lugar a la producción del evento dañoso; en especial, la existencia o no de las señalizaciones exigidas. Dicha circunstancia determina que dicha prueba devenga esencial para la adecuada resolución del supuesto planteado por lo que habrá de practicarse la misma y, una vez practicada, adoptar la resolución correspondiente.

Asimismo, conviene llamar la atención de que en las actuaciones obrantes en el expediente remitido a este órgano no existe constancia de que se haya practicado el trámite de audiencia y vista del expediente de la interesada, circunstancia ésta que, de confirmarse, viciaría de anulabilidad las actuaciones, debiendo retrotraerse las mismas al momento en que se cometió dicha irregularidad procedimental. Habida cuenta de tales circunstancias, no procede entrar en el fondo del asunto, ya que la Administración no ha realizado todos los trámites de averiguación de los hechos de los que tenía conocimiento y que pudieron llevarle a la certeza de su producción efectiva y de la existencia del nexo causal (defectuosa señalización de las obras en horario nocturno en una autopista) determinante de la existencia del daño y, en su consecuencia, de la responsabilidad patrimonial de la Administración o, en su caso, de la empresa ejecutora de las obras, o, por contra, de la inexistencia de la misma.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Orden objeto del presente Dictamen no resulta conforme a Derecho, debiéndose retrotraer las actuaciones al momento procedimental correspondiente a la práctica de la prueba -relativa a la posible intervención de la Guardia Civil de Tráfico en el accidente- así como, en su caso, a la adecuada realización del trámite de audiencia y vista a la interesada.