



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 4 / 1996

La Laguna, a 28 de febrero de 1996.

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 A.B.P., por daños producidos en el vehículo (EXP. 5/1996 ID)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

A consulta preceptiva del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, se interesa de este Organismo su parecer en relación con la Propuesta de Orden formulada en el expediente de reclamación de indemnización por daños referenciado en el encabezado, de conformidad con 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 por 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).

### II

La Propuesta de Orden sometida a Dictamen concluye un procedimiento, iniciado el 15 de diciembre de 1994, mediante escrito que A.B.P presentó ante la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, solicitando indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.

---

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

La naturaleza de dicha Propuesta 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, de este Consejo, en relación con los arts. 22.13 de la Ley Orgánica del 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 tercera y transitoria segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, citada) y el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial. La aplicación de esta regulación estatal es impuesta por el 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.

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 los arts. 106.2 CE 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, y 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. La publicación del Decreto 157/1994, de 21 de julio, de transferencia de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos insulares en materia de carreteras, si bien da cumplimiento a las previsiones de la disposición adicional tercera.2 de la LRJAPC, en cuanto se describen las funciones transferidas a los Cabildos, prescribe en su

disposición adicional que los Anexos de Traspasos a los Cabildos insulares de medios personales y materiales afectos a las nuevas competencias y funciones transferidas serán aprobados por el Gobierno de Canarias en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor del citado Decreto, razón ésta que determina que la efectividad de dichas transferencias quede condicionada a la aprobación de los citados Anexos.

No obstante la titularidad ostentada por la Administración autonómica, la vía en que se produjo el accidente se encuentra sometida a obras por la Unión Temporal de Empresas A., quien ejecuta por cuenta de la Administración autonómica las obras de "Acceso a Las Palmas de Gran Canaria por el Norte. Tramo Alcaravaneras-El Rincón-Enlace de Arucas". Ello implica que la Resolución que resuelva 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.

La reclamación de indemnización se ha interpuesto dentro del plazo de un año que establece el RPAPRP, por lo que procede admitir dicha solicitud de reclamación de daños sufridos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

### III

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 los arts. 121 de la Ley de Expropiación Forzosa y 139 de la LRJAPC, 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 y omisiones puramente materiales o de hecho, prescindiéndose de 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 los daños causados involuntariamente, así como los resultantes del riesgo creado por la existencia misma de ciertos servicios o por la forma en que estén organizados. En su 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, reservada tanto en la doctrina como en la jurisprudencia para los acontecimientos extraños al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad, según su propia naturaleza, de carácter imprevisible e inevitable si se hubieran previsto.

## IV

Los hechos por los que se reclama se produjeron -según relata la solicitante- el día 16 de diciembre de 1993, al parecer en horas nocturnas, en la carretera C-810 cuando el hijo de la propietaria del vehículo (A), J.H.B., conduciendo el mismo en dirección a Mogán colisionó frontalmente con el automóvil (B) que circulaba en dirección a Las Palmas en el p.k. 2'400 debido a la deficiente señalización de la zona de obras, que le indujo a la confusión de que existían dos carriles por cada sentido de la circulación. Asimismo, indica que en el plazo de un mes se han sucedido cuarenta accidentes en el indicado tramo, no estando señalizadas las dos direcciones ni siquiera con marcas de línea continua. Aporta como medios probatorios diversos recortes de prensa, alusivos a los accidentes; varias fotografías del vehículo dañado; y el permiso de circulación del vehículo a nombre de su esposo.

Por el técnico de la Administración se indica que, una vez examinados los desperfectos, la valoración de los mismos sería superior al valor venal del vehículo, por lo que en caso de existir derecho a percibir indemnización la misma habría de ser igual al valor venal de aquél, una vez deducidos los restos; es decir, 938.000 pesetas.

Puestos los hechos en conocimiento de la Unión Temporal de Empresas A., adjudicataria de las obras que se ejecutaban en la vía, es presentado escrito en el que se manifiesta que en el lugar y fecha de referencia no se estaban realizando obras; que la indicada zona conservaba la señalización que tenía, la cual se encontraba reforzada con las indicaciones de "atención un solo carril hacia el norte", "señales tipo P-25" al principio y final del tramo en cuestión, en ambos sentidos intercalados, así como señales tipo R-305 al principio del tramo, repetidas a lo largo del recorrido en las zonas en que está prohibido adelantar. Por ello, se concluye que el hecho de que no se percatara el conductor del vehículo accidentado que circulaba

por una vía de doble sentido de circulación implica que se saltó las siguientes señales: un cartel informativo, una señal P-25 al principio del tramo, y, hasta llegar al p.k. 2'400, al menos dos señales mas tipo P-25.

Requerido informe del Ingeniero Director de las obras éste se pronuncia indicando "que la obra se encontraba suficientemente señalizada de acuerdo con la normativa vigente, existiendo señales de circulación en los dos sentidos, reflexivas de alta intensidad, así como carteles de gran tamaño amarillo reflexivo, indicadores del hecho de doble sentido". Asimismo precisa que como medida adicional y con el fin de llamar la atención de cualquier conductor que hubiera podido confundirse se añadió una señal, no prevista en la normativa, con la leyenda "Atención un solo carril hacia el Norte". Por lo que respecta a la señalización horizontal, manifiesta que la línea continua desaparece únicamente donde hay visibilidad para adelantar. Por ello, concluye que "la señalización existente era muy superior a la reglamentaria".

Conferido a las partes trámite de proposición y práctica de pruebas, es presentado escrito por la interesada mediante el que solicita la petición de informe a la Guardia Civil de Tráfico a fin de que acredite el número y circunstancias de los accidentes ocurridos en la zona de referencia entre los meses de noviembre de 1993 y febrero de 1994, así como para que se remita Atestado (131485) levantado con motivo del accidente ocurrido el día 16 de diciembre de 1993 entre el vehículo de la interesada y el vehículo (B). Se solicita asimismo que por el Servicio competente se realice un croquis en el cual se detalle el tipo de señalización existente en el lugar y fecha del accidente. En relación con la documentación a recabar de la Guardia Civil, se efectuaron sendos requerimientos, con fechas 1 de marzo de 1995 y 25 de abril de 1995, los cuales no fueron contestados. Por lo que respecta al croquis, se pone de manifiesto por el Director de la obra que la información requerida se deduce con claridad del informe incorporado al expediente.

## V

En el presente caso ha quedado suficientemente acreditada la producción de un evento dañoso, evaluable económicamente e individualizado en la persona del solicitante, siendo determinante para concretar la existencia o no de la responsabilidad de la Administración precisar si la relación de causalidad se ha visto o

no interrumpida por la intervención del agente. Esto es, si en el presente caso ha existido o no conducta negligente del interesado al circular por el carril de la izquierda en una vía al parecer señalizada con la indicación de un sólo carril. A este respecto y habida cuenta de que el art. 140 del Reglamento General de Circulación precisa que "las obras que dificulten de cualquier modo la circulación vial deberán hallarse señalizadas, tanto de día como de noche y balizadas luminosamente durante las horas nocturnas, (...) a cargo del realizador de la obras", se hace absolutamente indispensable para adoptar una resolución conforme a Derecho tener constancia de si efectivamente el accidente se produjo en horas nocturnas -extremos por otra parte no discutido por la Administración- y si efectivamente la señalización existente en el tramo de que se trata era o no la requerida por la legislación vigente, a cuyo fin resulta prueba esencial el Atestado levantado por la Guardia Civil de Tráfico interviniente en dicho accidente. En similar sentido, la supuesta reiteración de accidentes frontales en la misma zona de existir pudiera ser indicativa de la deficiente señalización, motivo por el cual también es importante la remisión de la prueba solicitada por la interesada respecto al número de accidentes ocurridos en fechas próximas a la del accidente en el mismo tramo, si de ello tuviera constancia la Guardia Civil.

Por otra parte y, en relación con la cuestión planteada, tanto el art. 46 de la Ley de Contratos del Estado de 1965, vigente en el momento de la producción de los hechos, como el art. 132 del Reglamento General de Contratación del Estado (RCE) disponen que la ejecución de las obras se realizará a riesgo y ventura del contratista precisando el art. 134 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; debiendo las reclamaciones de los terceros presentarse ante el órgano de contratación que decidirá en el acuerdo previsto "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, y el repetido precepto reglamentario precisa que la señalización habrá de efectuarse por el realizador de la obra, resulta asimismo determinante la acreditación de si, efectivamente, existía o no señalización suficiente y adecuada de las obras y especialmente si dada la hora en que se produjo el accidente tal

señalización consistía o no en balizas luminosas, a cuyo fin resulta asimismo determinante el Atestado emitido por la Guardia Civil.

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- 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.

## CONCLUSIÓN

La Propuesta de Orden objeto del presente Dictamen no resulta conforme a Derecho por las razones señaladas en el cuerpo del presente Dictamen, debiéndose retrotraer las actuaciones al momento procedimental correspondiente a la adecuada práctica de la prueba relativa a la intervención de la Guardia Civil de Tráfico en el accidente.