



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 7 / 1 9 9 6

La Laguna, a 29 de abril de 1996.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con el "*Proyecto de Orden resolutoria del expediente de reclamación de indemnización, formulada por E.S.M., por el fallecimiento de su esposo J.A.A.M. en accidente de circulación*" (EXP. 43/1996 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 Propuesta de Resolución formulada en el expediente 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 la Administración de Estado 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 Resolución sometida a Dictamen -que se pronuncia en sentido contrario a la pretensión indemnizatoria- concluye un procedimiento, iniciado el 5 de diciembre de 1994 -dentro del plazo de un año que establece el RPAPRP-, mediante escrito que E.S.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 por la muerte de su esposo, J.A.A.M.

---

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

La naturaleza de dicha Propuesta de Resolución 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 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y 12 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, Derecho procedimental aplicable según las disposiciones adicional 3ª y transitoria 2ª de la citada Ley, y el RPAPRP. 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.

En el expediente está acreditado el matrimonio de la reclamante con el fallecido, constando asimismo la declaración de herederos *ab intestato* en favor de los hijos comunes del matrimonio, sin perjuicio de la cuota legal usufructuaria correspondiente a aquélla por lo que, en aplicación del art. 139 LRJAP-PAC, resulta legitimada para interponer la reclamación.

El Consejero de Obras Públicas (arts. 27.2 y 29 de la LRJAPC; 49.1 Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma) es el competente para dictar la Resolución propuesta 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 al art. 29.13 del Estatuto de Autonomía, los arts. 2.1, 2.2, 3 y disposición transitoria tercera de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias y su Reglamento aprobado por Decreto 131/95, de 11 de mayo, sin que esa titularidad haya sido alterada (disposición transitoria primera LRJAPC) por la transferencia a los Cabildos Insulares en materia de carreteras, pues la vía donde ocurrió el siniestro GC-1 es de interés regional de conformidad con lo que dispone el art. 12 y el Anexo II del Reglamento de Carreteras de Canarias.

No obstante la titularidad ostentada por la Administración autonómica, la vía en que se produjo el accidente se encuentra sometida a obras por la U.T.E., G. quien ejecuta por cuenta de la Administración autonómica la obra de "ampliación a seis carriles y acondicionamiento de enlaces en la carretera de Las Palmas de Gran Canaria-Aeropuerto de Gran Canaria". 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.

### III

1. 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. 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, bien de la gestión administrativa en general -sean las actuaciones u omisiones puramente materiales o de hecho y, en su consecuencia, prescindiendo de la licitud o ilicitud del acto causante de la lesión resarcible- bien de los producidos por una actividad perfectamente lícita, incluso de los daños causados involuntariamente y de los resultantes del riesgo creado por la existencia misma de ciertos servicios o por la forma en que estén organizados. 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 a los acontecimientos extraños al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad o, aunque previstos, de imposible evitación, fórmula que no ampara sin embargo a aquellos hechos que, aunque insólitos, tengan lugar dentro de las virtualidades propias que encierra o provoca la actividad del agente.

2. Los hechos por los que se reclama se produjeron -según relata la solicitante- el día 5 de octubre de 1994 al parecer en horas nocturnas en la carretera GC-1, dirección Sur-Las Palmas, cuando conducía el vehículo su esposo J.A.A.M., por

ausencia de valla protectora y de señalización en la zona donde se venían realizando obras, lo que motivó que al desviarse levemente del carril el vehículo contactó con el corte de la valla, el cual sirvió de trampolín, saliendo despedido hacia el vacío, aún y a pesar de la maniobra de frenado realizada. Asimismo se expone que con posterioridad al suceso se procedió a la señalización de la zona. Aporta como medio probatorio diversas fotografías del lugar, croquis aclaratorio de la forma en que se produjeron los hechos; libro de familia; certificado de defunción y acta de declaratorio de herederos.

Por el Técnico de la Administración se emite informe indicando "que se han dado órdenes referidas para que se cumpla la Instrucción de señalización de obras 8.3.1.C, que continuamente se ha prestado especial atención a la señalización de las obras, dando las instrucciones y pertinentes órdenes verbales al contratista para que se cumpliesen las instrucciones y normas. En todo momento el contratista ha mantenido los equipos de seguridad necesarios para atender al tráfico durante las diversas fases de las obras. No obstante si por alguna circunstancia se hubiera producido alguna deficiencia puntual en la señalización, sus causas serían responsabilidad del contratista de las obras. No se han recibido quejas por parte de Tráfico sobre la señalización de las obras, durante su período de ejecución a pesar de que por las mismas han circulado más de 90.000 vehículos diarios, del orden de ocho mil en horas nocturnas. La entrada y salida de camiones se encontraba debidamente señalizada. Las señales de limitación de velocidad repetían que estaba prohibida la circulación a más de 60 km/h y las demás señales advertían del peligro de obras, estrechamiento de calzada, conos o hitos de balizamiento, barreras rígidas portátiles. El firme de calzada se encontraba en buenas condiciones. Solamente se realizaban los trabajos de recrecimiento de su plataforma sin haberse iniciado trabajos en los carriles de circulación que permanecían en las mismas circunstancias anteriores, excepto en lo referente a la entrada y salida de camiones necesaria para la ejecución de las obras y para cuyo establecimiento fue necesario primero adecuar el lateral de la plataforma dejándolo al mismo nivel de la calzada, lo que permitió retirar parte de la barrera y anclar su extremo al terreno según se marca en la Norma sobre barreras de seguridad quedando balizado el borde de la plataforma por medio de conos".

Puestos los hechos en conocimiento de la U.T.E., G., adjudicataria de la obra de referencia, es presentado escrito en el que se manifiestan, entre otras, las siguientes consideraciones: "que en el p.k. 5.900 (de las obras) comenzaba la señalización tipo

de tramo en obras según la Instrucción de carreteras 8.3.1.C. (Señalización de obras con las siguientes señales: Peligro Obras, Limitación de velocidad a 60 km/h; que el distanciamiento entre cada señal y la siguiente era de 50 metros; que además existía la señal de advertencia: Salida de camiones a 150 mts en el lugar que el correspondía; que como señalización horizontal existía una línea amarilla continua de 15 cm en los bordes exteriores de la calzada limitando la anchura de los carriles a 3,00 metros para poder realizar trabajos junto a la calzada; que como refuerzo a esta señalización se instaló un balizamiento consistente en barrera móvil de poliéster tipo CAI desde el 5.800 al 5.350 que enganchaba con la barrera bionda que existía, la cual tenía el anclaje al suelo como indica la Instrucción de carreteras".

Durante el período probatorio es aportado atestado levantado por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en el que hace constar que el tramo donde se produce el accidente se encuentra representado por cuna curva suave a la derecha a nivel, limitada a la derecha por arcén de 1.40 metros y valla metálica de seguridad, limitada a la izquierda por módulos de seguridad; el firme de aglomerado asfáltico se encuentra en buen estado de conservación y rodadura, estando seco en el momento del accidente, no existen obstrucciones visuales. Se constata que la señalización existente es la siguiente: señales de advertencia de peligro, señal de limitación máxima de 60 km/h, marcas longitudinales discontinuas de separación de carriles, delimitación de la calzada con líneas de borde. Por lo que respecta a las señales se indica que no existen huellas de frenada ni de fricción o derrape. En relación con las huellas de arrastre se precisa que no se pudo apreciar nada al encontrarse la explanada de tierra marcada por neumáticos de camiones. Sí se observa una huella de rodadura marcada en la valla metálica de seguridad, producida por los neumáticos de las ruedas izquierdas. En relación con las condiciones atmosféricas se consigna que éstas eran favorables para la circulación. Por todo ello se concluye que la causa eficiente del accidente pudo ser la distracción en la conducción, posiblemente por somnolencia, dado que se tiene conocimiento por declaración del hermano que el fallecido llevaba varios días durmiendo poco.

Asimismo obran en el expediente la prueba testifical efectuada respecto a los testigos propuestos por la empresa U.T.E., G., P.S.O., S.A.C., F.J.A.M. y A.B.S., así como los propuestos por la reclamante A.L.S. y M.T.B., este último investigador privado, siendo especialmente significativo que en su informe se señale que "el

conductor toma la curva a una velocidad no superior a 110 km/h", extremo éste especialmente relevante en la medida en que esta prueba, aportada a instancia de parte, contrasta con el hecho de que la zona estaba señalizada con una limitación de velocidad de 60 km/h.

## IV

En el presente caso ha quedado suficientemente acreditada la producción de un evento dañoso, evaluable económicamente e individualizado en el esposo de la 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 una conducta negligente del interesado. A este respecto si bien la jurisprudencia inicial especialmente rigurosa en la materia comenzó afirmando que "para que la Administración pueda ser declarada responsable es preciso que entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido exista y se pruebe por el reclamante una relación no sólo directa sino también exclusiva", en base a la cual rechazaba las demandas de resarcimiento desde el momento en que apreciaba la interferencia en el proceso causal de la conducta de la víctima o de un tercero, aunque con ellas concurriera a la producción del daño la actividad de la propia Administración demandada, la misma ha ido evolucionando en orden a determinar cuales son los términos concretos en que debe plantearse el problema de la interferencia en el proceso causal de la falta de la víctima. Por lo pronto, no basta ésta para eliminar por sí misma en su totalidad la influencia que en la producción del daño final haya podido tener la actuación de la Administración, una vez probado que esta última ha tenido alguna efectivamente. A lo sumo, lo mas que puede producirse en estos casos en un concurso de causas dotadas cada una de ellas de una determinada potencialidad dañosa, que justifica, en principio, el reparto en la proporción correspondiente de la deuda en que se traduce el deber de resarcimiento. La valoración del conjunto del material probatorio obrante en el expediente supone que la conducta del agente fue decisiva y determinante del daño causado -bien por distracción, somnolencia y/o por exceso de velocidad- por cuya razón ha quedado interrumpida la relación de causalidad, sin que en este caso puede hablarse de concurso de causas, habida cuenta de que la actuación tanto de la Administración como de la contrata fue de absoluto respeto de la legalidad vigente, debiendo ser imputado el daño a la propia conducta del agente sin que la actuación de la

Administración ni la del contratista hayan tenido influencia alguna en la producción del daño final.

Por este mismo tipo de consideraciones de ruptura de la necesaria relación de causalidad, no son de aplicación al caso las previsiones contenidas tanto en el art. 46 de la Ley de Contratos de Estado de 1965, vigente en el momento de la producción de los hechos, como en el art. 132 del Reglamento General de Contratación al disponer 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; debiéndose 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".

## C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Orden objeto del presente Dictamen, que desestima la reclamación de indemnización formulada, resulta conforme a Derecho.