



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 104/2002

La Laguna, a 16 de julio de 2002.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de La Palma en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por C.P.P., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 75/2002 ID)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. El presente Dictamen expresa la opinión de este Organismo sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución (PR) formulada en un procedimiento de responsabilidad patrimonial relativa al servicio público de carreteras, a resolver por el Cabildo de La Palma al estar habilitado para ejercer las correspondientes competencias administrativas en virtud de delegación de funciones de dicho servicio por la Comunidad Autónoma (CAC) mediante Decreto del Gobierno autónomo, según previsión legal y con fundamento en el Estatuto de Autonomía (cfr. arts. 22.3, 23.4 y 30.18, EAC; 10.1, 32 y 50 y siguientes de la Ley autonómica 14/90, así como la Disposición Adicional Segunda de ésta; art. 5.2 de la Ley autonómica 9/91, de Carreteras, LCC; y el Decreto 162/97).

Por ser delegada la función realizada, son aplicables las normas procedimentales reguladoras de la actuación en esta materia de la Administración autonómica delegante y, por tanto, es preceptiva la solicitud del Dictamen (cfr. art. 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo en relación con el art. 22.13 de la Ley Orgánica del

---

\* **PONENTE:** Sr. Yanes Herreros.

Consejo de Estado), que puede interesar el Presidente del Cabildo indicado en virtud de lo previsto en el vigente art. 11.1 de la Ley reguladora de este Organismo.

El procedimiento se inicia por escrito de reclamación de indemnización por daños presentado el 24 de octubre de 2001 por C.P.P., en ejercicio del derecho indemnizatorio ordenado, con fundamento en lo dispuesto en el art. 106.2 de la Constitución (CE), en los arts. 139 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) y en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RPRP), aprobado por Real Decreto 429/93, en cumplimiento de lo previsto en el art. 142.3 de la citada Ley.

2. El hecho lesivo consistió, según el indicado escrito, en que, cuando circulaba el reclamante el día 9 de octubre de 2001 sobre las 18.30 horas, por la carretera C-832 y a la altura del p.k. 1.8, dirección al aeropuerto, con su vehículo, al encontrarse cemento derramado en la calzada, que estaba también mojada al llover, y pasar por encima de aquél no pudo evitar que el coche se deslizará, perdiendo su control hasta chocar con el seto central que divide las dos partes de la carretera, pasar a la vía de dirección contraria y chocar contra el muro de protección de ésta.

En el indicado escrito se indica que se avisó al teléfono de urgencia, acudiendo al lugar del accidente personal del Servicio Insular de Contraincendios y Salvamento (SICS) y Policía Local de Santa Cruz, así como una pareja de la Guardia Civil de Tráfico. Asimismo, que, posteriormente, se produjo otro deslizamiento, haciendo constar las señas del coche afectado y de su conductor, y que, con determinación de nombres y domicilios, había testigos de los hechos. Finalmente, adjunta a la reclamación Informes sobre éstos del SICS y de la Policía Local.

Consecuentemente, el reclamante solicita ser indemnizado por el daño patrimonial correspondiente al costo de reparar los desperfectos del coche accidentado, acompañando al efecto para justificar la cuantía de la misma un presupuesto de reparación primero y, a requerimiento de la Administración, diversas facturas de la realizada después, constando también en el expediente Informe de Perito nombrado por la propia Administración al respecto, el cual en efecto inspeccionó el coche y fijó el referido costo en una cantidad diferente, y ligeramente menor, que la indicada por el reclamante.

La PR lo desestima porque considera que, vistos los informes recabados y emitidos, el daño no es consecuencia del funcionamiento del servicio prestado, no dándose los requisitos legalmente fijados para hacer exigible la responsabilidad patrimonial de la Administración gestora de dicho servicio.

Así, estando a su juicio acreditado que el accidente sucede por la conducta del interesado, no lo está que contribuya al mismo la actuación del Servicio de Carreteras, máxime cuando la cuestión no afecta a dicho Servicio, sino a la seguridad vial, citando para fundar su argumentación Sentencias del Tribunal Supremo (TS).

## II

1. El interesado en las actuaciones es C.P.P., estando legitimado para reclamar al constar que es la persona titular del bien dañado eventualmente (cfr. arts. 142.1, LRJAP-PAC y 4.1, RPRP, en conexión con los arts. 139 y 31.1 de dicha Ley). La legitimación pasiva corresponde al Cabildo de La Palma, como se ha expresado.

Se cumplen los requisitos relativos a la presentación y admisión de la reclamación previstos en los arts. 142.5 y 139.2, LRJAP-PAC, pues aquélla se formula dentro del año posterior a la producción del hecho lesivo y el daño es efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado.

2. En relación con la tramitación del procedimiento se reitera la observación, expuesta en Dictámenes anteriores en la materia solicitados por el Cabildo actuante, sobre el inicio del procedimiento con el consiguiente momento de fijación del cómputo del plazo para resolver, sin perjuicio de la adecuada exigencia de subsanación de errores o deficiencias en la reclamación formulada y de la aplicabilidad de los otros preceptos sobre la materia (cfr. arts. 42.5, 68, 70, 71 y 79 LRJAP-PAC y 4 y 6 RPRP).

En todo caso, se realizaron correctamente los trámites de prueba, sin aportar la reclamante otro medio probatorio que el adjunto a su reclamación tras abrirse debidamente dicho trámite, y de vista y audiencia al interesado, sin que éste formulara nuevas alegaciones o presentase otros elementos de juicio.

En particular, ha sido correctamente practicada la testifical que, sin ser expresamente propuesta por el reclamante, éste parece instar en su escrito de reclamación, no presentándose a declarar, sin causa justificada o mención alguna al

respecto, dos testigos adecuadamente citados. No obstante, habiendo procedido de la forma indicada el órgano instructor, no se entiende la razón de que no citara al conductor del otro vehículo accidentado que también menciona el reclamante, cuando su testimonio era obviamente relevante.

3. En cuanto a la información a solicitar, ha de señalarse que se recabaron los Informes pertinentes, incluyendo, como se ha apuntado, una pericia sobre los daños realizada por perito designado por el Cabildo. Al respecto ha de señalarse que, aunque extrañamente el Puerto de la Guardia Civil de Santa Cruz dice no tener constancia de los hechos, pues al parecer recibió aviso del Servicio de Urgencias y, por ello, alertó a la Unidad de Tráfico de la propia Guardia Civil, tal Unidad facilitó el Atestado realizado sobre el accidente, confirmando la presencia de una pareja de agentes en él, uno de los cuales hace una declaración al respecto.

En el citado Atestado se constata la producción del hecho lesivo, que sucede como describe el interesado y tuvo los efectos mencionados por éste en su escrito de reclamación, estando la carretera mojada por la lluvia que caía y el carril por el que circulaba el coche accidentado, en un punto de reducida visibilidad por existir curva a la derecha, ocupado por una cierta cantidad de cemento que, al mezclarse con el agua, producía deslizamiento por falta de adherencia, aunque ignorándose quién y cómo se vertió tal cemento en la carretera y el tiempo que allí estaba. Además, aunque se dice que otros automóviles que circulaban por la vía no se deslizaron, también se indica que se pudo producir otro accidente por similar causa antes de la llegada de la pareja de agentes.

Por lo que se refiere al Servicio de carreteras, su preceptivo Informe dice que no se tuvo constancia de la existencia de cemento en la calzada en la inspección y control de la carretera LP-1, pese a que, por su importancia, es a la que se dedica más tiempo y personal para ello, ni fue comunicado al servicio, por particular o fuerza pública, la presencia del obstáculo en el lugar de los hechos, aunque se conocieron éstos al presentarse en el lugar un responsable del mismo tras ocurrir.

Sin embargo, siendo relevante al caso, en la línea expuesta reiteradamente por este Organismo en sus Dictámenes y en la forma que luego se explicitará, no se informa acerca de que el Servicio estuviera en funcionamiento en el momento de suceder el hecho lesivo, ni, en especial, que la mencionada función de inspección y control se hubiera realizado justo antes de ocurrir el accidente o, al menos, con una antelación razonable.

4. Por otro lado, se ha superado el plazo de resolución del procedimiento a seguir (cfr. arts. 42.2, LRJAP-PAC y 13.3, RPRP); exceso que no está fundamentado, ni se justifica en el caso de que se trata, no siendo imputable desde luego al reclamante.

Ahora bien, ello no obsta al cumplimiento de la obligación de resolver expresamente el procedimiento, sin perjuicio de las responsabilidades que proceda exigir (cfr. arts. 41, 42.1, 2 y 3 y 43.1 y 4, LRJAP-PAC) y de que pueda entenderse desestimatorio el silencio administrativo producido (cfr. arts. 43.2 y 142.7, LRJAP-PAC).

### III

1. De acuerdo con lo expuesto en precedentes Dictámenes de este Organismo en materia de responsabilidad patrimonial, que por demás se ajustan a la reciente jurisprudencia, tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, a la vista de ciertos argumentos recogidos en la PR, se reiteran las siguientes observaciones:

- En el procedimiento para determinar la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, la carga de la prueba está distribuida entre ésta y el particular interesado y, correspondiendo a aquélla demostrar, a partir de la obligada realización del trámite de Informes, la existencia de causas impeditivas de tal exigencia, una de ellas es que el servicio se ha realizado correctamente y, en su caso, que el hecho lesivo no pudo evitarse pese a prestarse debidamente sus funciones, teniendo el afectado por eso el deber de soportar el daño sufrido.

- Estando entre dichas funciones del servicio de carreteras la vigilancia de las vías y, subsiguientemente, la retirada de obstáculos a la circulación de ellas, es claro que la responsabilidad de su prestación, incluyendo la derivada de daños causados por tales obstáculos a los usuarios, corresponde a su gestor, pero no al titular de la competencia en tráfico y circulación de vehículos, materia en la que se incluye las funciones de seguridad vial, habida cuenta no sólo que entre éstas no está la limpieza de las vías y la inspección de éstas, sin que para hacerlo se necesite aviso de la Administración estatal, sino que es evidente que el problema

de seguridad vial que podría generarse aparece precisamente porque no se han realizado adecuadamente las funciones del servicio de carreteras.

2. A la luz de la documentación existente en el expediente del procedimiento tramitado, ha de señalarse que hay datos suficientes para considerar producido el hecho lesivo, siendo desde luego ciertos los desperfectos en el automóvil del interesado y compatible su causa con la mencionada en el escrito de reclamación, como por demás confirman los Informes disponibles.

Por consiguiente, en estas condiciones ha de entenderse que el hecho lesivo ocurre en el ámbito del servicio público de carreteras y que su producción puede conectarse a las funciones del mismo, que se presta todo el día, incluyendo las funciones de mantenimiento y limpieza de las vías y elementos funcionales o zonas afectas, con imposición de los pertinentes deberes a sus titulares privados en su caso, o la limpieza de tales vías. Y ello, en orden a procurar el uso que les es propio con una razonable seguridad para los usuarios, comportando la vigilancia necesaria, en medios y frecuencia, para poderse efectuar adecuadamente las labores indicadas antes, de acuerdo con las características, uso y condiciones de cada carretera y de cada momento.

Obviamente, sentado lo antedicho en los Puntos precedentes, al objeto de excluir o limitar la exigencia de responsabilidad administrativa no puede mantenerse imputación al efecto a la Administración estatal, la intervención exclusiva y determinante de un tercero o la calificación del hecho lesivo como fuerza mayor, entendida como hecho ajeno al funcionamiento del servicio en cuanto completamente imprevisible o, aun de serlo, de producción irresistible dada su causa.

3. No puede compartirse la afirmación de la PR de que el servicio funcionó, en relación con las concretas funciones de vigilancia y limpieza de las carreteras, apropiadamente, ni se puede sostener que el afectado tiene en todo caso el deber jurídico de soportar el daño sufrido porque éste no pudo evitarse, pues la existencia del obstáculo en la vía se debe a la acción de un tercero y su presencia fue tan repentina al paso del vehículo del afectado que no pudo realizarse su limpieza, o bien, fue tan breve antes de tal paso que no pudo detectarse con la suficiente antelación.

Así, además de insistirse en que cualquiera de estas circunstancias no han de ser demostradas por el interesado, sino por la Administración, en cuanto suponen motivos para negar la exigencia de responsabilidad patrimonial, sucede que no se prueba por el Informe emitido por el Departamento competente del Cabildo que el servicio se prestaba efectiva y adecuadamente a las 18.30 horas, estando en acción las correspondientes unidades destinadas al respecto; que, sin duda alguna, el cemento se vertió en la vía por un tercero; o que la vigilancia de la vía y, más concretamente, del p.k. 1.8 se efectuó sin incidencia alguna inmediatamente antes del accidente o que, efectuándose aquella con unos intervalos pertinentes para las características de la vía, no se detectó nada en la realizada previamente al momento del hecho lesivo.

4. En cambio, el argumento de que la conducta antijurídica del afectado quiebra el nexo causal entre daño y funcionamiento del servicio, vulnerando aquél las normas conformadoras del principio de conducción dirigida, en particular la que afecta al límite de velocidad, ha de reconocerse que está fundado, aunque con consecuencias limitadas al fin que interesa.

En efecto, en base a lo que declaró el propio reclamante a la Guardia Civil, el testimonio prestado y el Atestado de aquella, cuya opinión se apoya en la declaración de un agente interviniente, parece incuestionable que el interesado no sólo marchaba a velocidad superior al límite permitido en la zona, perfectamente señalizado, sino que en todo caso circulaba a una velocidad superior a la que demandaban las condiciones de la carretera al suceder el accidente, mojada por la lluvia que caía, y del lugar de aquella donde ocurrió, con curva a la derecha.

Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia aplicable al caso y a los Dictámenes de este Organismo en supuestos similares, ha de señalarse que, vistos los datos aportados por los Informes emitidos por el SICS y la Policía Local de Santa Cruz, el accidente no se produjo únicamente, ni aun principalmente, por la conducta del afectado. Así, por un lado está acreditado que se produjeron al menos dos accidentes más por deslizamiento de autos sobre la mancha de cemento y, por el otro, incluso por el propio Atestado de la Guardia Civil se admite que el cemento, desleído por efecto de la lluvia, provocaba el deslizamiento de vehículos en el carril donde estaba, sin que en todos los casos se constatare exceso de velocidad.

Por demás, tampoco puede servir de apoyo al propósito pretendido en la PR el parecer de la Guardia Civil sobre la causa principal del accidente, habida cuenta que se aduce que la velocidad debía ser más limitada por la existencia de la propia mancha de cemento, pues es obvio que su presencia la desconocía el interesado y no era previsible que estuviera en la vía, siendo por demás difícilmente visible por su propia consistencia y por estar en zona de reducida visibilidad. O, en esta línea, que no se produjeron más accidentes antes de limpiarse la mancha, no sólo por la evidencia de que sí los hubo, sino porque, aparte de que un carril de circulación estaba limpio, consta que la Guardia Civil no hizo acto de presencia en el lugar del accidente hasta una hora después de producido y de que el SICS hubiera limpiado el cemento.

5. En definitiva, no es conforme a Derecho que la Propuesta resolutoria desestime por completo la reclamación presentada, rechazando totalmente la exigida responsabilidad del Cabildo gestor del servicio prestado.

Así, constatada la realidad del hecho lesivo, existe relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio, aunque en la producción de aquél también interviniera la conducción incorrecta del afectado, por lo que procede estimar parcialmente la reclamación, siendo en estas condiciones limitada la responsabilidad patrimonial de la Administración actuante por la concurrencia de concausas en el accidente ocurrido.

En lo concerniente a la cuantía de la indemnización a conceder, se observa que, existiendo contradicción al respecto entre lo reclamado por el interesado y lo informado por el Perito de la Administración, ha de estarse a la determinada en el Informe de éste, no sólo porque está correctamente fijada en conceptos y valoraciones de la reparación efectuada o necesaria, sino porque la del reclamante no está pertinentemente acreditada a la vista de las facturas aportadas. En cualquier caso, en base a lo antedicho, tal cuantía ha de reducirse en un 50%, correspondiendo asumir el costo restante de la reparación al interesado.

No obstante, debido a la demora en la resolución del procedimiento, no imputable al reclamante según se señaló, la indemnización así cuantificada ha de ajustarse en aplicación de los criterios fijados en el art. 141.3 LRJAP-PAC.

## **C O N C L U S I Ó N**

Según se razona en el Fundamento III, no es conforme a Derecho la PR, pues existe relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio, aunque sea limitada la responsabilidad de la Administración al existir concausa en la producción del hecho lesivo, procediendo indemnizar al interesado en la forma expuesta en el Punto 3 de dicho Fundamento.