



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 9 2 / 2 0 0 3

(Sección 2ª)

La Laguna, a 20 de junio del 2003.

Dictamen solicitado por la Ilma. Sra. Presidenta del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por F.J.O.D., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 82/2003 ID)\*.*

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

### I

1. El presente Dictamen expresa la opinión de este Organismo sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución (PR) de un procedimiento de responsabilidad patrimonial relativa al servicio público de carreteras, a adoptar por el Cabildo Insular de Gran Canaria en virtud de delegación de funciones por la Comunidad Autónoma (CAC) que lo habilita para el ejercicio de las correspondientes competencias administrativas, según previsión legal y mediante Decreto del Gobierno autónomo con fundamento en el Estatuto de Autonomía (cfr. artículos 22.3, 23.4 y 30.18, EAC; 10.1, 32 y 50 y siguientes de la Ley autonómica 14/1990, así como la disposición adicional segunda de ésta; artículo 5.2 de la Ley autonómica 9/1991, de Carreteras, LCC; y el Decreto 162/1997, de delegación de funciones de la Administración de la CAC a los Cabildos en materia de carreteras).

El procedimiento se inicia por escrito de reclamación de indemnización por daños, que se alega son consecuencia del funcionamiento del referido servicio de carreteras, presentado el 25 de noviembre de 2002 por F.J.O.D., que ejerce el

---

\* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

derecho indemnizatorio con exigencia de la correspondiente responsabilidad administrativa regulada, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Constitución (CE), en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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 prevenido en el artículo 142.3 de la citada Ley.

2. El hecho lesivo consistió, según se indica en la solicitud de reclamación, en los daños causados en la motocicleta de propiedad del reclamante, de resultas de la existencia de una mancha de aceite en la calzada, cuando circulaba sobre las 17,30 horas, por la carretera GC-110 (antigua carretera C-811), a la altura del p.k. 3,500, carril derecho, en dirección a Las Palmas de Gran Canaria, en el término municipal de esta localidad, el pasado 22 de noviembre de 2002.

La indemnización que solicita el reclamante por los daños ocasionados a su vehículo asciende en concreto a 3315,68 euros, lo que justifica en valoración pericial presentada al efecto; lo que la PR (12 de mayo de 2003) considera procedente al entender probada la relación de causalidad entre el perjuicio sufrido y el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

En el análisis de adecuación de la actuación administrativa de referencia se tendrá presente, aparte de la ordenación sobre el servicio público actuado y la delegación de funciones operada al respecto, la regulación estatal sobre responsabilidad patrimonial porque, pese a tener la CAC competencia normativa en la materia (cfr. artículo 32.6 EAC), no se ha dictado norma autonómica de desarrollo de la base normativa estatal (cfr. artículos 149.3 CE y 7.1 y 3 o 54 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, LBRRL).

## II

1. El interesado en las actuaciones es F.J.O.D., estando legitimado para reclamar al constar que es el titular del bien que se alega dañado quien deduce la presente pretensión indemnizatoria (cfr. artículos 142.1 LRJAP-PAC y 4.1 RPRP, en conexión con los artículos 131 y 139 de dicha Ley), aunque puede actuar mediante representante debidamente habilitado al efecto (cfr. artículo 32 LRJAP-PAC). La legitimación pasiva corresponde por su parte al Cabildo de Gran Canaria, a quien

corresponde la gestión del servicio de carreteras y su mantenimiento en buen estado, conforme a la normativa anteriormente invocada.

Se cumplen los requisitos relativos a la presentación y admisión de la reclamación previstos en los artículos 142.5 y 139.2 LRJAP-PAC. La solicitud se formula el 25 de noviembre de 2002, por consiguiente, 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 efectúan las siguientes observaciones, con carácter general:

- La Administración puede contratar la realización de funciones del servicio presentado con una persona privada, pero ello no convierte al contratista en Administración Pública, sin perjuicio de que, en su caso, proceda que se le notifique la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial a los efectos reglamentarios previstos (cfr. artículo 1.3 RPRP). Por eso, cabe la presentación de alegaciones por la contrata, que incluso puede hacer propuesta de prueba, pero la Administración debe considerar su intervención como la de un particular, que incluso pudiera venir afectado por su decisión, y no como la de un órgano administrativo, sin obviar nunca la preceptiva solicitud de informe al servicio competente (cfr. artículo 10.1 RPRP), que no puede entenderse sustituido ni reemplazado por el que la empresa contratista del servicio puede presentar, extremo éste sobre el que nunca se insistirá lo suficiente con carácter general.

- Por lo demás, debe resaltarse también que en el cumplimiento del deber de conservación de las carreteras que incumbe a la Administración contratante, directa o indirectamente, en los términos que más adelante se indicarán, y que, en su caso, alcanza también a la empresa encargada del mantenimiento en buen estado de las carreteras, ha de atenderse no sólo a la capacidad de reacción de que pudiera hacerse gala con ocasión de cualquier evento que pudiera comprometer la seguridad en la circulación viaria, sino también a la frecuencia y periodicidad con la que se suceden las diversas inspecciones que se desarrollan a lo largo de cada jornada, lo que debe tener su adecuado reflejo en el parte de incidencias correspondiente acreditativo del cumplimiento de los deberes indicados. El desarrollo normal del ejercicio de la función preventiva constituye

a todas luces un dato relevante, a los efectos de calibrar la responsabilidad patrimonial de la Administración y su alcance concreto, y ha de quedar constancia de ello en el expediente.

La Administración ha observado estas exigencias formales en el supuesto sometido a nuestra consideración. No obstante, se reiteran por cuanto imprescindibles para asegurar el acierto, la legalidad y la corrección del procedimiento administrativo tramitado al efecto.

Cabe indicar también que, aunque se ha superado el plazo de resolución del procedimiento (cfr. artículos 42.2 LRJAP-PAC y 13.3 RPRP), ello no obsta a la obligación de resolver expresamente dicho procedimiento, sin perjuicio de que el particular puede entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo (cfr. artículos 43.2 y 142.7 LRJAP-PAC). Desde la perspectiva de la Administración actuante, su deber es el de dictar al respecto una resolución expresa, a pesar de que ésta sea tardía. Contra la resolución que se dicte procede la interposición del recurso potestativo de reposición ante el mismo órgano que dictó la resolución, que cierra la vía administrativa; es decir, ante la Presidencia del Cabildo actuante (cfr. arts. 116 y 142.6).

- Finalmente, ha de advertirse, con extensión a la generalidad de los procedimientos de responsabilidad tramitados por el Cabildo de Gran Canaria que no es adecuado el Visto Bueno que se incorpora a la Propuesta de Resolución definitiva efectuado por la técnico instructor porque no debe coincidir en la instrucción y resolución del procedimiento órgano instructor y órgano decisor, de modo que, si el Concejal firmante no es instructor ya porque ha devenido decisor por delegación -que se entiende efectivamente existente pese a no incluirse en el expediente- del órgano competente para resolver, la Presidencia del Cabildo, es claro que no puede dar el Visto Bueno en cuestión, pues, siendo previo el Dictamen a la resolución del procedimiento, el órgano decisor no puede pronunciarse sobre la Propuesta que es su objeto antes de conocerlo.

Por otra parte, la regulación legal y reglamentaria de la instrucción de este tipo de procedimiento, en relación con los fines de la misma, parece sugerir que se efectúe ante todo, particularmente en relación con el Servicio actuante, el trámite de informes, no sólo en cuanto que es preceptiva la solicitud de éste, sino habida cuenta que, facilitando por demás la resolución en plazo y, en su caso, seguir los trámites por el procedimiento abreviado, pudiera obviarse el trámite probatorio (cfr. arts. 78.1, 80.2 y 82.1 LRJAP-PAC y 10 RPRP).

### III

1. En relación con la inteligencia y aplicación del instituto de responsabilidad patrimonial de la Administración, con particular incidencia en los supuestos de no exigibilidad de la misma o de que pueda compartirse por existir concausas del hecho lesivo, así como en la fijación de la cuantía de la indemnización a abonar en su caso, nos remitimos a lo expuesto al respecto en Dictámenes de este Organismo en esta materia, especialmente en los emitidos a solicitud del Cabildo aquí actuante.

En este supuesto, a la luz de la documentación disponible, ha de observarse que está suficientemente demostrada la realidad del accidente mismo, sufrido por el vehículo del interesado y del daño en éste, con un determinado costo de reparación. Los informes obrantes en el expediente acreditan la existencia de manchas en la zona: el de la Corporación Insular reconoce que por el trazado de la vía, el radio de la curva, el peralte y la pendiente de la misma concurren las circunstancias que provocan la existencia de manchas de aceite, debido al vertido que realizan en la vía los vehículos pesados; también se hace constar que el mismo día del accidente se recibieron tres llamadas relativas a la existencia de manchas de aceite en la zona; el Informe de la empresa encargada de la conservación y mantenimiento de la carretera, asimismo, expresa que se recibieron tres llamadas a distintas horas y que rápidamente se actuó para limpiar inmediatamente las manchas; por último, también la Guardia Civil confirma la producción del accidente por manchas de aceite existentes sobre la calzada.

Asimismo, existe correspondencia entre los desperfectos y el accidente que los origina, en especial, con la causa alegada de los mismos. Por todo ello, en principio existe relación entre el referido daño y el funcionamiento del servicio, que incluye tanto la previsión de mantener los taludes de las carreteras precisos para impedir desprendimientos o minimizar su existencia o efectos, como la retirada de obstáculos de todo orden, como las piedras en su caso volcadas sobre la vía como consecuencia o no de desprendimientos, materiales sueltos de cualquier género que pudieran aparecer en las vías públicas, o la limpieza de residuos como manchas de aceite o gasóleo altamente deslizantes y que normalmente resultan de la acción de otros vehículos, con frecuencia camiones o autobuses; y, además, la vigilancia necesaria para poderse efectuar adecuadamente dicha retirada o limpieza, prestándose todo el

día tal servicio y procediendo a realizar dicha vigilancia de acuerdo con las características, uso y condiciones de cada vía y de cada momento.

Es claro que la simple producción de cualquier daño en el ámbito de una carretera pública no obliga a la Administración a indemnizar, siempre y en todo caso. Por el sólo hecho de pesar sobre ella el deber de conservar en buen estado las vías públicas de su titularidad no se produce en efecto una mecánica traslación de los riesgos. El régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración exige otros requisitos igualmente y, entre ellos, una adecuada relación de causalidad: cualquier daño no es indemnizable, pero sí lo son los daños que el particular no tiene el deber jurídico de soportar, como expresa perfectamente el art. 141.1 LRJAP-PAC; y éste no tiene deber jurídico de soportar aquellos daños asociados o inherentes al servicio prestado de los que indudablemente ha de responsabilizarse la Administración (aunque en su caso puede repetir contra la empresa contratista o concesionaria encargada de la conservación de la carretera), a partir del carácter objetivo de la responsabilidad que pesa sobre ella y que le es propia, conforme establece nuestro ordenamiento jurídico ya incluso con anterioridad a la misma Constitución desde una perspectiva abiertamente garantista y favorable a la víctima del daño en punto a asegurarle la reparación integral; y ello a salvo, claro está, que se produzca una interferencia efectiva que interrumpa el nexo causal, sea por el hecho de un tercero, o bien por la culpa de la propia víctima, circunstancias éstas, por lo demás, que en función de su intensidad determinarán la exoneración de responsabilidad, o bien, más limitadamente, su modulación o atenuación, conforme ha destacado reiterada jurisprudencia cuya abundante cita resultaría ociosa.

2. En el presente supuesto, la mancha de aceite existente en la carretera podría traer su causa efectivamente de la acción de otro vehículo que con anterioridad circulara por el mismo tramo, pero la cuestión esencial aquí no es ésta (de la que en cualquier caso también podrían derivar consecuencias), sino que consiste antes que otra cosa en determinar si ello es suficiente para enervar el ejercicio de la presente acción de responsabilidad patrimonial contra la Administración y, en una palabra, exonerar a ésta de responsabilidad, mediante la interrupción del necesario y adecuado nexo causal que la normativa requiere entre el daño efectivamente producido y el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos como presupuesto incuestionable para el surgimiento de dicha responsabilidad.

Al margen, por tanto, de la circunstancia arriba indicada, la cuestión esencial estriba en determinar si la Administración o, en su caso, y en una fase posterior, el concesionario o contratista interpuesto, ha atendido al cumplimiento de su deber de cuidado y mantenimiento de las carreteras con la diligencia que resulta exigible, a la vista de que la circulación viaria constituye un factor de riesgo evidente y los daños y accidentes resultantes en las vías públicas y carreteras están directamente asociados a ello.

Desde este punto de vista, no basta con acreditar que la Administración actúa con mayor o menor rapidez tan pronto conoce la existencia de una mancha de aceite o de gasóleo a través de la correspondiente noticia trasladada al efecto. Como acertadamente afirma la PR objeto de este Dictamen, existe un deber de vigilancia en evitación de riesgos perturbadores del mismo cuya vulneración implica responsabilidad; cumple, por consiguiente, desarrollar también una importante tarea preventiva; y, como asimismo también se indica, la explotación de las carreteras comprende las operaciones de conservación y mantenimiento y las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía ya a su mejor uso, incluyendo las referentes a la señalización, la ordenación de accesos y la regulación del uso de las zonas de dominio público, de servidumbre y de afección.

En el supuesto que nos ocupa, resulta decisivo atender a las características del lugar donde se produce el accidente. Y a este propósito, particularmente oportuna resulta la expresa mención que la PR efectúa a la doctrina de este Consejo Consultivo sentada en su Dictamen 27/2003, sobre idéntico supuesto fáctico: las circunstancias concurrentes, en efecto, provocan la existencia de manchas de aceite en la vía, debido a que cuando los vehículos pesados tienen el depósito lleno, el aliviadero hace que el carburante rebose y se vierta en la calzada, cuando se toma una curva de radio muy desarrollado y acusado peralte, e importante pendiente, como es la zona donde se produjo el accidente en cuestión.

Tan cierto es ello que, como resulta de las propias actuaciones, en el mismo día se registran diversas incidencias en la misma zona, todas las cuales son producto a su vez de la existencia de manchas de aceite. Unido ello a las propias características de la vía, de tráfico intenso, el riesgo producido de resultas de estos factores es perfectamente conocido y debería repararse definitivamente.

En todo caso, los daños causados eventualmente son imputables al propio funcionamiento del servicio público de carreteras; y por ello la Administración ha de responder: conforme a la doctrina de la imputación objetiva del daño, responde quien procede a la creación de un riesgo jurídicamente relevante y a la postre determinante del daño.

Por tanto, es nuestro criterio que procede que se indemnice al interesado sobre la base de la cuantía que cubra el costo de las reparaciones de los desperfectos efectivamente ocurridos en la motocicleta accidentada, entendiéndose al respecto correcta la que se deduce de la valoración pericial presentada (3315,68 euros). Dicha cifra, no obstante, habrá de incrementarse de acuerdo con lo previstos en el artículo 141.3 LRJAP-PAC habida cuenta del retraso en resolver el procedimiento, sin que ésta sea, según se expuso, imputable en absoluto a la interesada.

## C O N C L U S I Ó N

Según se razona en el Fundamento III, la PR es conforme a Derecho, pues, existiendo relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio de carreteras, ha de indemnizarse al interesado en la cuantía determinada en la forma expresada en el propio Fundamento.