



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 5 6 / 2 0 0 3

(Sección 1ª)

La Laguna, a 30 de septiembre del 2003.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Presidente 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 P.G.C., en nombre y representación de A.J.N.C., por daños ocasionados en el vehículo propiedad de éste, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 152/2003 ID)\*.*

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

### I

1. El objeto del presente Dictamen es el examen sobre la adecuación al Ordenamiento Jurídico de la propuesta de resolución formulada en un procedimiento de responsabilidad patrimonial al Cabildo Insular de Gran Canaria por daños causados por el funcionamiento del servicio público de carreteras, de titularidad autonómica, cuyas funciones de mantenimiento y conservación tiene delegadas en virtud del art. 2.1.A.1 del Decreto 162/1997, de 11 de julio, dictado con la cobertura del Estatuto de Autonomía de Canarias, EAC (arts. 22.3, 23.4 y 30.18) y de la Ley 1/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, LCC (art. 5.2), en relación con los arts. 10.1, 32, 51 y 52 y Disposición Adicional Segunda, j), de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, LRJAPC. Actualmente, la Ley 8/2001, de 3 de diciembre, modificó la mencionada LRJAPC, entre otros aspectos, en lo relativo a las aludidas competencias en materia de carreteras, que dejan de ser delegadas en los Cabildos Insulares para transferirlas como propias de éstos. El Decreto 112/2002, de 9 de agosto, desarrolló la previsión legal de traspaso

---

\* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

de funciones en esta materia de la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares; y el Decreto 186/2002, de 20 de diciembre, reguló el consiguiente traspaso de servicios, medios personales y otros recursos necesarios para el ejercicio de dicha competencia transferida, lo que es efectivo a partir de la fecha del acta de entrega y recepción de los expedientes, bienes, personal y recursos traspasados.

2. La legitimación del Presidente del Cabildo para solicitar el Dictamen resulta del art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

3. Es preceptiva la solicitud de Dictamen, en virtud de lo dispuesto en el art. 11.D.e) y 16 de la referida Ley.

## II

1. El mencionado procedimiento se inició por escrito de reclamación de indemnización por daños, producidos eventualmente a causa de la prestación del referido servicio, que presenta P.G.C., en nombre y representación de A.J.N.C., el 5 de julio de 2002, que ejerce el derecho indemnizatorio regulado, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Constitución (CE), en los artículos 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 prevenido en el art. 142.3 de la citada Ley.

2. El hecho lesivo consistió, según el indicado escrito, en que, cuando el interesado circulaba con su automóvil, por la carretera GC-20, p.k. 0.5, sobre las 12.45 horas del día 26 de septiembre de 2001, al llegar a una curva cerrada a la derecha y al tomarla, perdió el control al deslizarse sobre una mancha de aceite que ocupaba el centro del carril, desde unos 400 metros antes, y seguía hasta llegar a la autovía GC-2, chocando seguidamente contra la valla y volcando después sobre la vía, a resultas de lo cual se produjeron diversos desperfectos en el vehículo y heridas leves al conductor y a su hijo de dos años, que viajaba con él.

Se acompaña a la reclamación Atestado 79/01, levantado por la Guardia Civil, que, avisada del accidente, se presentó en el lugar de los hechos una media hora después de suceder, confirmando el hecho lesivo, su causa y los daños sufridos, en el

vehículo y en sus ocupantes, así como que se presentaron operarios, que decían ser de M., a limpiar la vía tras ser requeridos para ello.

También se acompaña al escrito una pericia sobre la valoración de los daños del vehículo, en concepto de reparación del mismo, junto a facturas al respecto, y, en otro escrito de ampliación, documentación acreditativa de la valoración de daños físicos, con aplicación analógica del Baremo Valorativo de estos daños en accidente de circulación, aprobado por Resolución de la Dirección General de Seguros de 21 de enero de 2002, ascendiendo definitivamente la indemnización solicitada a 5.214,38 euros, de los que 4.505,95 corresponden a los del vehículo y 708,43 a los personales.

3. La PR desestima la reclamación porque, aunque admite la producción del hecho lesivo, su causa y los daños producidos, considera que no son indemnizables al no ser imputables a la Administración, sino que constituyen lesión que debe asumir el afectado (artículo 141.1 LRJAP-PAC), pues, habiendo aparecido en la vía la mancha de causante del accidente tan solo 30 minutos antes, la actuación del Servicio no puede ser más adecuada en cuanto que no puede exigírsele su limpieza o al menos detección en ese espacio de tiempo o menos, siendo en este sentido su aparición inmediata o cercana al paso del vehículo dañado que no puede imputarse a la Administración el riesgo o peligro que produce en la seguridad vial. Al respecto entiende aplicable al caso diversa doctrina de los Tribunales, en particular del Tribunal Supremo (TS) y de este Organismo, con reproducción de la misma.

### III

1. El interesado en las actuaciones es A.J.N.C., legitimado para reclamar al constar que es propietario del vehículo dañado y sufrir él mismo y su hijo menor daños físicos, aunque puede actuar mediante representante acreditado al efecto, como aquí ocurre (artículos 142.1 LRJAP-PAC y 4.1 RPRP, en relación con los artículos 31.1, 32 y 139 de dicha Ley). La legitimación pasiva corresponde al Cabildo de Gran Canaria, como se indicó.

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

Por otro lado, ha de señalarse que se han efectuado los trámites correspondientes a la fase de instrucción del mismo: el de Información, debiéndose recabar información sobre el hecho lesivo y sus circunstancias, características o causas y al daño sufrido y la valoración de su reparación, así como de las Fuerzas de Seguridad eventualmente intervinientes en el accidente; el de Prueba, con su previsión y práctica; y el de Audiencia del interesado, en lo referente al intento de efectuarla. Todo ello, con los defectos que enseguida se expondrán, siendo especialmente relevantes los de orden omisivo.

Igualmente se indica que es correcto el trámite posterior de sometimiento a los Informes preceptivos de la Intervención y del Servicio Jurídico sobre el expediente y una inicial PR del órgano instructor. Y, en fin, es adecuada la relación de recursos en la Propuesta.

2. No obstante, se aprecian las siguientes deficiencias en la tramitación del procedimiento, con reflejo en su caso en la PR analizada, particularmente en sus Antecedentes.

- No se recaba el informe del Servicio de carreteras por la Administración actuante, cuya solicitud es preceptiva y, por tanto, no eludible, ni sustituible por cualquier otro que pudiera pedirse a los efectos de lo ordenado en el artículo 78 LRJAP-PAC (v. Artículos 82 de esta Ley y 10.1 RPRP). Lo que supone un vicio procedimental grave capaz de generar, en su caso, consecuencias invalidantes.

En este sentido, se reitera que, aunque la Administración puede efectuar la prestación del servicio, o de funciones de éste, mediante un particular a través de la correspondiente contratación, ha de responder como titular de tal prestación, directa e inicialmente, ante los usuarios por el funcionamiento del servicio, indemnizándolos cuando corresponda legalmente sin perjuicio de repetir luego, eventualmente contra el contratista, en otro procedimiento específico y de acuerdo con las respectivas obligaciones contractuales y la subsiguiente asunción definitiva de los daños que se causen a terceros. Y que, aun cuando quepa pedir información a la contrata sobre los hechos a fin de esclarecer su producción, causa y efectos, aquélla no es propiamente parte en el procedimiento de que se trata y, desde luego, no puede ser considerada mas que como particular y no como Administración a efecto alguno.

La pertinencia del Informe antedicho se hace aún más patente cuando la Administración, sorprendentemente, a la vista del Atestado de la Guardia Civil y

teniendo localizados a los operarios que intervinieron en la limpieza de la vía, es incapaz de determinar no solo qué empresa era la facultada, por contrato, para efectuar las labores de control y limpieza de la carretera donde ocurrió el accidente, sino dilucidar si la información recibida de las dos a las que se dirigió era correcta, al menos a los fines que aquí interesan.

En este sentido, ha de observarse que resulta inverosímil la información que aporta UTE A.-C.-L. sobre el hecho lesivo, salvo, justamente, para entenderse que, si era la competente para actuar, su actuación fue deficiente. En especial, no resulta la más adecuada para apoyar la fundamentación con fin desestimatorio de la PR, sino que más bien al contrario. Pero también parece inimaginable que unos operarios de una empresa no competente hicieran la limpieza de un vertido existente pese a no enterarse de nada la competente.

- Aunque en definitiva no se perjudiquen los derechos del afectado, ni se le cause indefensión de modo determinante con ello, ha de advertirse a los efectos oportunos que los medios probatorios propuestos por el interesado sólo pueden ser rechazados por el órgano instructor cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarios; circunstancia que no puede afirmarse sucede aquí con las pruebas rechazadas, especialmente vista la decisión desestimatoria de la PR y el motivo en que se basa.

Además, el rechazo ha de efectuarse mediante Resolución expresa y, desde luego, motivada, que puede ser recurrida por cierto (artículos 80.3, 107.1 y 114 LRJAP-PAC).

Procede añadir que no se contiene en el expediente referencia alguna a la práctica de la testifical del testigo citado correctamente, D.S.S., ni en particular el motivo por el que no se hizo, no mencionándose tampoco la cuestión en la PR.

- Finalmente, sin justificación aducida para ello, y difícilmente admisible vistas las actuaciones, se produce, sin culpa de interesado, demora considerable en la resolución del procedimiento, con las consecuencias que de ello se pueden derivar, aunque la Administración sigue obligada a resolver y, es claro, el interesado ha podido entender hace tiempo que su reclamación ha sido desestimada (artículos 42.1, 2, 5 y 6 o 142.1 LRJAP-PAC y 13.3 RPRP).

## IV

1. En punto a la inteligencia y aplicación del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, cuya exigibilidad o no es la cuestión de fondo a decidir en este asunto, nos remitimos a lo expuesto en previos Dictámenes de este Organismo en la materia emitidos a solicitud del Cabildo actuante, pronunciándose tanto sobre los derechos y obligaciones del reclamante y de la Administración prestataria del servicio, como consiguientemente sobre las causas de desestimación o de estimación parcial o, en su caso, el principio de reparación integral del daño que el interesado no está obligado a soportar.

En esta línea, resultan procedentes y han de compartirse las argumentaciones que se citan sobre esta materia y asunto en la propia PR, pero también en múltiples Dictámenes de este Organismo, ellas mismas y otras similares, del Tribunal Supremo, así como, es claro, la de este Consejo Consultivo en el Dictamen 140/2002.

2. En este supuesto, a la luz de la documentación disponible, particularmente del Atestado de la Guardia Civil, está debidamente demostrada tanto la existencia de los daños personales y en el vehículo del interesado que se alegan en la reclamación, coincidiendo con las observaciones al respecto del mencionado Atestado, como el hecho lesivo en sí mismo y su causa, el día, lugar y hora que se mencionan en el escrito correspondiente, pudiendo asimismo entenderse acreditada suficientemente la valoración de esos daños, unos y otros.

Por tanto, como en realidad admite la PR, pese a la intervención de un tercero, presumiblemente pero no con toda seguridad un particular, no puede negarse la conexión entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio, que incluye la efectiva limpieza de la vía, concretamente de sustancias deslizantes vertidas en ella, en orden a eliminar riesgos en la circulación y mantener adecuado y seguro el uso de la carretera. Pero también, durante todo el tiempo de prestación del servicio, aquí mientras la carretera esté abierta a los usuarios, la función previa y necesaria de control y vigilancia de la misma, en orden a efectuar la referida limpieza o, al menos, detectar la mancha con la finalidad antedicha, debiéndose efectuar para ser adecuada o con el nivel exigible, de acuerdo con las circunstancias o elementos conformadores de riesgo en la prestación del servicio, como son las características de la carretera, los antecedentes de sucesos en ella, en especial vertidos, y el tipo o volumen de tráfico en cada momento.

En este sentido, justamente de acuerdo con lo reiteradamente expresado por este Organismo, la responsabilidad por el daño producido no sería imputable, total o parcialmente, a la Administración prestataria del servicio, supuesto que, en efecto, no hay incidencia de fuerza mayor o intervención del afectado que rompa el nexo causal, cuando la causa del hecho lesivo no lo fuere, particularmente si aquél no pudiera ser evitado por actuación de la Administración efectuada razonablemente según el nivel exigible del servicio, de manera que su causa fundamental no es la omisión de las funciones de que se trata.

Pues bien, puede aceptarse el principio que el vertido se produjo entre 30 y 45 minutos antes de suceder el accidente, dando por válida a efectos dialécticos la afirmación de una testigo y la alegación del propio afectado, manteniendo éste que el segundo pasó sobre las 12.45 y aquélla que el primero lo hizo sobre las 12.15, siempre teniendo en cuenta que el aviso del accidente se hizo a la Guardia Civil a las 13.05. No obstante, además ha de observarse que los datos del lugar y hora del accidente, por demás en día laborable, suponen, por la función de la vía donde ocurrió, los núcleos urbanos a los que sirve, y la cercanía de la autovía GC-2, un volumen intenso de tráfico, incluido pesado, como demuestra la congestión causada por el hecho lesivo, la necesidad de que los propios usuarios dirigieran momentáneamente la circulación y que el vertido lo produjera al parecer un camión.

En estas condiciones, no parece que 30 o 45 minutos sea tiempo suficiente para considerar, no ya que el vertido fue anterior, de modo inminente o casi enseguida, al paso del vehículo accidentado, como es notorio, sino que el funcionamiento del servicio ha sido el exigible, en los términos antes expuestos, para proceder a su limpieza o, como mínimo, detección y señalización, máxime cuando su longitud era mayor de 400 metros y se adentraba, o estaba próximo, a la GC-2.

Desde luego, nada demuestra o acredita la Administración sobre la corrección, o no exigibilidad de contrario, de que las funciones en cuestión, en especial la de vigilancia y control, puedan, dadas las circunstancias expuestas, realizarse en un período superior a 45 minutos o una hora, no debiendo asumir responsabilidad por su omisión dentro de ese tiempo.

A lo que ha de añadirse que, como se adelantó en el Fundamento precedente, de la información aportada por la contrata no se infiere que realizase sus funciones, sobre todo las de vigilancia, adecuadamente, sino más bien que no lo hacía o que lo

hacía inapropiadamente, de forma que no se garantizaba en absoluto que los vertidos, el que se produjo a las 12.15 o antes y cualquier otro previo, se pudieran limpiar o como mínimo detectar en tiempo razonable.

Por consiguiente, ha de concluirse que en este supuesto, siendo desde luego en todo caso procedente disponer del Informe del Servicio para ponderar más certeramente las circunstancias del hecho lesivo y su causa, de los actuales datos del expediente se deduce no sólo que hay nexo causal entre los daños y el funcionamiento del servicio, sino que la causa del accidente y, por ende, la responsabilidad por los daños que ha causado son imputables a la Administración prestataria, pues ésta no ha demostrado la incidencia del motivo que lo impide y obligaría al afectado a soportar los daños.

Por tanto, debiendo estimarse la reclamación formulada, no resulta conforme a Derecho la PR analizada, procediendo indemnizar al interesado en la cuantía que, debidamente justificada, se recoge en su reclamación, incrementada en cuanto proceda por aplicación del artículo 141.3 LRJAP-PAC por la demora en resolver no imputable al interesado.

## C O N C L U S I Ó N

Según se expone en el Fundamento IV, la PR no es conforme a Derecho, estando acreditado tanto el hecho lesivo y el daño sufrido, como la relación de causalidad entre éste y el funcionamiento del servicio, sin existir concausa en la producción del mismo por conducción negligente del interesado o deber de soportar los daños sufridos, por lo que debe estimarse plenamente la reclamación e indemnizar a la reclamante en la forma determinada en el último punto del mencionado Fundamento.