



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 271/2005

(Sección 1ª)

La Laguna, a 19 de octubre de 2005.

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 J.S.A., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras: Sustancia deslizante. (EXP. 246/2005 ID).*\*

## FUNDAMENTOS

### I

1. El presente Dictamen tiene por objeto el análisis de la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial derivado del funcionamiento del servicio público de carreteras, de titularidad autonómica, tramitado por el Cabildo de Gran Canaria, cuyas funciones de mantenimiento y conservación le fueron traspasadas 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, arts. 22.3, 23.4 y 30.18, y de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, art. 5.2, en relación con los arts. 10.1, 32, 51, 52 y disposición adicional segunda.) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. La Ley 8/2001, de 3 de diciembre, modificó la mencionada Ley 14/1990, 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, de traspaso de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los

---

\* PONENTE: Sr. Lazcano Acedo.

Cabildos Insulares en materia de explotación, uso y defensa y régimen sancionador de las carreteras de interés regional, desarrolló la previsión legal de traspaso 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 la competencia transferida.

2. Es preceptiva la solicitud de Dictamen, en virtud de lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, solicitud remitida por el Presidente del Cabildo actuante, conforme con el art. 12.3 de la misma Ley.

3. El procedimiento se inicia por escrito de reclamación de indemnización por daños (arts. 142.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJAP-PAC y 4.1 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, RPAPRP) que fue presentado el 24 de mayo de 2004 -de la que se acusa recibo por la Administración el 18 de junio de 2004, si bien se insta el 5 de agosto de 2004 la mejora de la reclamación, pertinentemente en cuanto a su contenido, pero no respecto al momento en que se hace- en ejercicio del derecho indemnizatorio regulado, con fundamento en lo dispuesto en el art. 106.2 de la Constitución, en los arts. 139 y siguientes de la Ley 30/1992 y en el Reglamento de desarrollo. Es asimismo aplicable la legislación reguladora del servicio concernido, particularmente la citada Ley de Carreteras de Canarias y su Reglamento, aprobado por Decreto 131/1995, de 11 de mayo.

El hecho lesivo se produce, según el escrito de reclamación, cuando el reclamante conducía el vehículo de su propiedad, sobre las 14.30 horas del día 13 de febrero de 2004, por la carretera GC-1, dirección a Las Palmas de Gran Canaria (margen izquierdo), al existir una mancha de fluidos en la calzada, perdiendo el control al deslizarse y chocando luego con otro vehículo, con resultado de desperfectos en la carrocería.

Se acompaña al escrito de reclamación facturas de reparación de los desperfectos y fotos de éstos, señalando su importe como cuantía de la indemnización reclamada, así como copia del Atestado nº 100/2004 levantado por la Guardia Civil, interviniente en el accidente.

4. El interesado en las actuaciones es J.S.A. estando legitimado para reclamar al constar que es propietario del bien que se alega (arts. 142.1 LRJAP-PAC, en relación con el art. 31.1 de ésta), tal y como se expuso en el apartado anterior. La legitimación pasiva para la tramitación y decisión del expediente corresponde al Cabildo de Gran Canaria.

Se cumplen los requisitos exigidos para la presentación y admisión de la reclamación previstos en los arts. 139.2 y 142.5 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, reclamándose dentro del plazo legalmente fijado al efecto (arts. 139.2 y 142.5 LRJAP-PAC).

Por otro lado, se han efectuado los trámites correspondientes a la fase de instrucción: De información (art. 10 RPAPRP), el de prueba (arts. 80.2 LRJAP-PAC y 9 RPAPRP) con su previsión y práctica, y el de audiencia al interesado (art. 11 RPAPRP).

Se recaba tanto la remisión del Atestado a la Guardia Civil (pese a adjuntarse copia junto a la reclamación), como información a la empresa M., contratista de las funciones afectadas del servicio.

## II

1. La Propuesta de Resolución propone la desestimación de la reclamación, al considerar "que no ha quedado probado que la Administración no haya cumplido con el estándar de rendimiento exigible para el mantenimiento de las carreteras en óptimo estado de conservación".

2. En cuanto a la aplicación del instituto de 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 sobre 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, estimación o estimación parcial y el principio de reparación integral del daño que el interesado no está obligado a soportar.

El mantenimiento y conservación de las carreteras es una función del servicio, dirigido a tener las carreteras en condiciones de uso adecuado y seguro en orden a eliminar riesgos a los usuarios, tales como retirada de obstáculos, piedras, saneamiento de taludes o reparación de baches y socavones. La Administración prestataria del servicio está obligada a realizarlo y, además, correctamente, sin importar cual sea la procedencia o naturaleza de los posibles obstáculos, debiendo responder por los daños que, eventualmente, causen. Esta función comporta la actuación previa y necesaria de control y vigilancia de la carretera, lo que debe efectuarse, para ser adecuada con el nivel exigible, de acuerdo con los elementos conformadores del riesgo en la prestación del servicio, tales como características de la vía, antecedentes de sucesos en ella, tipo y volumen del tráfico en cada momento y, en especial, la aparición de obstáculos de diverso tipo según el caso, como las manchas (o vertidos) de aceite o gasoil en la calzada.

3, 4 y 5.<sup>1</sup>

### III

1. En lo referente a la actuación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incluyendo su exigibilidad o no, con supuestos de eventual concurrencia por concausa y los derechos u obligaciones de las partes al respecto, a cumplir en el correspondiente procedimiento a tramitar para la determinación de aquélla, nos remitimos a la Doctrina de este Organismo plasmada en Dictámenes en la materia; varios, emitidos particularmente para el Cabildo actuante y en relación con la prestación del servicio viario, especialmente en supuestos de vertidos, con determinación del exigible nivel las funciones de aquél, sobre todo la de vigilancia, y su adecuada realización para eximir de responsabilidad al gestor.

No obstante, habida cuenta de los argumentos desestimatorios utilizados por el Instructor, procede recordar que para fijar el cumplimiento del referido nivel y decidir sobre la adecuación del control de la vía ha de tenerse en cuenta el uso y las características de la misma. Esto es, se ha de operar en función de la calificación y trazado de la carretera, del estado de su calzada y de los taludes o riscos cercanos, y del tráfico existente en cada momento, según su funcionalidad u hora del día. Y, además, sin olvidar los antecedentes de accidentes en tal vía y sus posibles causas respectivas.

---

<sup>1</sup> Texto suprimido al ser mera descripción de hechos y/o trámites.

Por otra parte, especialmente cuando se acredita la producción de un accidente y se conoce, además, su causa -en particular un obstáculo en la vía que es, *per se*, fuente de riesgos para los usuarios y puede ser de dificultosa localización para verlo y eludirlo o evitar sus efectos dañosos- es la Administración gestora quien ha de acreditar la correcta realización de las funciones del servicio, ante todo la de vigilancia en el nivel exigible según los antedichos criterios determinadores. Y también que tal obstáculo, o vertido en concreto, se produjo justo antes de que pasara el vehículo accidentado, siendo de imposible limpieza o aun detección; o bien, cuando menos, que llevaba un tiempo inaceptable, según lo antedicho, sobre la calzada sin ser advertido.

Desde luego, no puede exigirse al afectado, que circula de modo casual y aleatorio por la carretera y el lugar, sin esperar obstáculos, que demuestre no solo que no vulneró precepto circulatorio alguno, sino también que el vertido estuvo determinado tiempo en la vía, máxime cuando se desconoce su procedencia.

2. En el supuesto analizado, constatada sin duda alguna la producción del hecho lesivo y su causa y efectos, no puede negarse que se produce en el ámbito y con motivo de la prestación del servicio viario y, por ende, se conecta en principio y desde esta perspectiva con el funcionamiento del servicio, concretamente con las aludidas funciones de mantenimiento y, previamente, vigilancia, de la carretera GC-1, existiendo nexo objetivo o material de causalidad.

No obstante, además el accidente debe conectarse con la actuación, activa u omisiva, de la Administración, aunque se efectuare mediante contrata, en orden a serle imputada su causa, en todo o en parte, pues de lo contrario debe asumir el daño el interesado al interferir esta conexión la decisiva intervención del mismo o de un tercero, o bien, no trabarse aquélla por suceder el daño sin intervención alguna del gestor o sin poderse evitar con su actuación.

En este supuesto, habida cuenta de que la conducción del interesado fue correcta, no contribuyendo a la producción del accidente, ni siquiera como concausa, al no probarse otra cosa, ha de analizarse si el hecho lesivo pudo evitarse por la vigilancia, debidamente realizada, de la Administración o no pudo serlo en modo alguno pese al nivel procedente de cumplimiento de esta función o, en su caso, cualquiera que fuese éste.

3. Pues bien, por las razones expresadas en el Fundamento anterior, no cabe afirmar que la función que primordialmente importa en esta ocasión se realizara apropiadamente según su nivel de exigencia, ocurriendo el accidente en una autopista de uso preferente y con determinadas medidas de seguridad, en cierta zona de particulares características y en un concreto momento del día. En este sentido, cabe esperar, con tráfico intenso y de distinto tipo, máxime en un punto próximo a la capital, aunque la calzada estuviera en condiciones adecuadas y el tiempo fuera bueno, la existencia de riesgos (incluso posibles vertidos), aunque no sean habituales.

Por ello, no puede admitirse que el nivel de vigilancia exigible allí y entonces comporte que puede hacerse el control de la zona con un intervalo superior a dos horas, o aun sobre una hora, en ciertos casos.

En este sentido, no se trata simplemente de que el accidente pueda haber ocurrido hora y cuarto después de que se efectuara el control del lugar, produciéndose el vertido en ese periodo de tiempo, intervalo que pudiera incluso sostenerse de cuestionable procedencia. En realidad, se tardan muchas más horas en pasar por la misma zona de la autopista que interesa a los efectos oportunos, el margen izquierdo en el p.k. 2.8, no sólo cuatro horas, sino el doble, por lo que eventual o teóricamente el vertido pudo producirse y estar largo tiempo en la vía, horas incluso, antes de que sucediera el hecho lesivo.

4. No obstante, cabría mantener que pese a ello y como hace la Propuesta de Resolución por algún otro motivo no pudo evitarse el accidente pues, aun funcionando en el nivel exigible el servicio con una impecable labor de vigilancia en intervalos procedentes sobre la zona, no habría podido limpiarse la mancha o ni siquiera detectarse para reconducir el tráfico y evitarla.

Así, el Instructor arguye que siendo el tráfico intenso y no habiendo otras reclamaciones sólo se produjo el accidente que nos ocupa en ese día o lugar, motivado por la referida mancha, de modo que ésta tuvo que verterse en la vía en instante inmediatamente previo a que circulara el interesado por allí.

Sin embargo, aunque la presunción, como la aquí esgrimida, puede utilizarse como prueba en particular del hecho afirmado y con el efecto pretendido, es también un medio limitado y condicionado por su propia naturaleza y fundamento. Concretamente, en este supuesto no puede acreditar que el servicio funcionara

adecuadamente. Pero, además y sin respaldo de una función de vigilancia debidamente hecha o de otros datos favorables, no es determinante para negar la presencia del vertido en la calzada no sólo entre las 13.15 y las 14.30 horas, sino también con anterioridad.

Así, ante todo es obvio que la no presentación de reclamaciones no implica la inexistencia de otros accidentes por ese vertido en la zona; dato que, en todo caso, puede obtenerse por la Administración. Por otro lado, la presencia de un vertido en el lugar no ha de producir, forzosamente, accidentes, al menos con la repercusión o la consistencia del denunciado, incluso estando allí bastante tiempo. Esto es, no sólo pudieron ocurrir accidentes cuyos efectos dañosos no se han reclamado o que no han sido denunciados, sino que cabe que la mancha fuera eludida al ser vista a tiempo o que no se circulara por encima, al no ser muy ancha, o no ocupar todo el carril; puede incluso que, pasándose sobre ella, no produjera deslizamiento o accidente hasta hacerse la maniobra aquí efectuada o haberse extendido lentamente por la calzada.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, debiendo indemnizarse al reclamante en la cantidad justificada, al existir nexo causal como consecuencia de un funcionamiento deficiente del servicio no realizado propiamente según su nivel de exigencia, según se razona en el Fundamento III de este Dictamen.