



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 2 6 / 2 0 0 6

(Sección 1ª)

La Laguna, a 14 de julio de 2006.

Dictamen solicitado por el Excmo. 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 R.G.P., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 222/2006 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, a recabar preceptivamente (art. 11.1.D.e) de la Ley del Consejo Consultivo), se pronuncia sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución (PR) de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Cabildo Insular de Gran Canaria a solicitud de R.G.P., que reclama indemnización por daños sufridos, que alega se le causan por el funcionamiento del servicio público viario que presta dicha Corporación Local, en ejercicio del derecho indemnizatorio regulado en los arts. 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).

Resultan de aplicación, además de la citada LRJAP-PAC y del Decreto 429/1993, de 26 de marzo, Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP), dictado en aplicación del art. 142.3 de aquélla, la normativa reguladora del servicio prestado, en la interpretación plasmada tanto en Sentencias de los Tribunales en la materia, como en la Doctrina de

* PONENTE: Sr. Díaz Martínez.

Organismos consultivos, ante todo y por obvios motivos la de este Organismo, recogida en sus Dictámenes al respecto, varios emitidos a solicitud de la propia Administración aquí actuante.

En todo caso, no procede la suspensión del procedimiento señalada en la solicitud de Dictamen. Así, como reiterada y razonadamente ha expuesto este Organismo, no es aplicable a la solicitud de Dictamen el art. 42.5.c) LRJAP-PAC utilizado a este fin, pues este precepto es de aplicación en la fase de instrucción del procedimiento y en relación con órganos administrativos e Informes de esta naturaleza, con el objeto que les es propio y en conexión con el art. 82 de la misma Ley.

Por eso, no son equiparables a ellos, en ningún sentido, los Dictámenes del Consejo Consultivo, ni éste es un órgano de la Administración actuante o de otra Administración, interviniendo en el procedimiento tras la instrucción y sobre una Propuesta de Resolución debidamente formulada, aunque en proyecto, para determinar en exclusiva su adecuación jurídica y no su contenido. Por demás, la suspensión correctamente adoptada tiene un máximo de tres meses y, precisamente, cuando se acuerda la misma ya no hay plazo que suspender al haber vencido el mismo, cuya duración es de seis meses (art. 13 RPRP).

2. El hecho lesivo consistió, según el escrito de reclamación, en que, cuando R.G.P. circulaba con su vehículo el día 12 de agosto de 2003 por la conexión de la carretera GC-500 con la Playa del Inglés, a la altura del p.k. 13.430, aproximadamente, pasando por encima de una mancha de aceite y patinando el coche, que colisionó con el puente allí existente, con lo que sufrió desperfectos varios, aunque no de gran consideración, pues su reparación tiene un coste, de 978,06 €, que se reclama como indemnización.

Se acompaña documentación apropiada al caso, particularmente el presupuesto de un taller para reparar el coche accidentado, en orden a acreditar la valoración y cuantificación del daño a indemnizar, entendido como cuantía de tal reparación.

3. Está legitimado para reclamar, haciéndolo el 27 de noviembre de 2003, R.G.P., como interesado al acreditarse que es propietario del coche accidentado, aunque puede actuar mediante representante apoderado al efecto (arts. 142.1, 31 y 32 LRJAP-PAC), cosa que aquí ocurre, estando ya adelantada la tramitación del procedimiento.

Por otro lado, corresponde al Cabildo actuante tramitar y resolver el procedimiento iniciado por la reclamación y decidir sobre ésta (art. 142.2 LRJAP-PAC), habiéndole sido traspasadas las funciones del servicio viario, correspondientes a la vía de titularidad autonómica donde sucede el hecho lesivo, por el Gobierno autonómico con previsión legal al efecto, respondiendo en consecuencia por la prestación de dicho servicio público frente a los usuarios. En este sentido, está acreditada esta situación en el momento de producirse el hecho lesivo por Informe del Servicio, aunque luego esta parte de la vía pasase al Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, ocurriendo el hecho dañoso antes de la firma del Convenio, al efecto establecido legalmente, "municipalizándose" la vía.

Posteriormente, la Administración acusa debido recibo de la reclamación y, en aplicación del art. 70 LRJAP-PAC, recaba el 10 de febrero de 2004 la mejora de la misma, pidiendo la aportación de cierta documentación al interesado; lo que es procedente en cuanto al objeto del requerimiento, pero no al momento de hacerse, pues se realiza con una demora excesiva, habiendo ya transcurrido más de dos meses del plazo resolutorio.

Por otra parte, se requiere nueva mejora de la solicitud al interesado, posteriormente y, en este caso, además de haber transcurrido casi la mitad del plazo resolutorio, no procede advertir de la eventual consideración de desistido a dicho interesado.

Desde luego, se cumplen los requisitos legalmente fijados para tramitar la reclamación, tanto el temporal (art. 142.6 LRJAP-PAC), pues se reclama dentro del año posterior a suceder el hecho lesivo, como los relativos al daño, que está personalmente individualizado y es económicamente evaluable, habiéndose presentado por demás su valoración y cuantificación (art. 139.2 LRJAP-PAC).

II

En cuanto a la tramitación del procedimiento, se efectúan las siguientes observaciones:

1. Informes.

Seguramente al no mencionar el interesado la eventual intervención de alguna Fuerza Pública, la Guardia Civil o la Policía Local, no se recabaron Informes de una u

otra en este caso. Lo que, aun no siendo preceptivo hacerlo, no resulta adecuado en este tipo de asuntos, pues tales Informes, de estar disponibles y, sobre todo, de comportar Atestado, Diligencia o Parte del accidente, son relevantes en orden a conocer no sólo la producción del hecho lesivo, sino su causa y efectos, así como la existencia de motivos de inexigencia de responsabilidad o de limitación de ésta.

En cambio, se recaba y obtiene información de la contrata que realiza funciones de mantenimiento y conservación de la vía, quien sostiene que, a la vista de los Partes, algunos de los cuales se adjuntan pero sin referirse a la concreta vigilancia de la carretera en cuestión, a realizar durante todo el día o, al menos, en las horas contratadas al efecto, no hay constancia del accidente ni de la presencia de una mancha de aceite en la calzada que lo ocasionara, no advertida por sus equipos o avisada por nadie. En todo caso, en este momento cabe observar que, de los Partes facilitados, no se puede conocer cuándo se pasó por el p.k. 13.430 de la GC-500 y, en especial, por el enlace que nace a su altura en donde sucede el hecho lesivo o aun si se pasó por allí, no figurando ese hito kilométrico siquiera en tales Partes, que reseñan los trabajos concretos realizados para eliminar obstáculos de la calzada, o por el indicado enlace.

Por último, se emite un Informe del Servicio, antes aludido, que sirve a los fines igualmente explicitados con anterioridad, pero no a efectos instructores respecto al caso. Lo que fundamentalmente perjudica a la propia Administración gestora del Servicio prestado, pues no se informa en puridad sobre el hecho lesivo, limitándose a decir, sin más, que los Partes de la contrata no reflejan el accidente y que la misma actuó correctamente, sin mayor investigación.

2. Prueba.

Correctamente, se abre período probatorio por 30 días el 7 de octubre de 2004, proponiendo el interesado diversas pruebas: pericial, a efectuar por perito tasador pericia sobre los desperfectos del coche accidentado y su reparación; documental, en relación con la documentación aportada; y testifical, señalando un testigo presencial del accidente y remitiendo preguntas para contestar por el mismo, referidas al hecho lesivo y su consistencia, causa y efectos.

Supuestamente, la Administración admite los medios probatorios propuestos, aunque de hecho se limita a la práctica de la testifical antedicha, que se realiza adecuadamente. En todo caso, el testigo, que no plantea problemas de credibilidad o

precaución respecto a su testimonio, ni los aduce siquiera el instructor, declara que el accidente efectivamente se produjo dónde y cuándo alega el interesado, el 12 de agosto de 2003 y en el enlace a la Playa del Inglés bajo la GC-500, consistiendo en el deslizamiento, con imposibilidad de controlar del coche que conducía, al pasar por una mancha de aceite inadvertida que estaba en la calzada, chocando con los pilares del puente allí existente y sufriendo los desperfectos propios de este evento.

3. Audiencia.

Se confiere el trámite de vista y audiencia el 18 de octubre de 2005, habiendo ya concluido sobradamente el plazo resolutorio, incluso con la suspensión del mismo eventualmente acordada. El interesado presenta alegaciones en las que insiste en su derecho, entendiendo que los datos disponibles, al contrario que lo sostenido por la contrata y la Administración, justifican tal derecho y la actuación inadecuada de las funciones del servicio.

4. Propuesta de Resolución.

Se formula el 27 de febrero de 2006, no por el supuesto instructor del procedimiento, como debería ocurrir, sino por una Técnico del Servicio competente de Obras Públicas, no ajustándose a lo dispuesto en el art. 89 LRJAP-PAC, particularmente en su apartado 3, o en la forma del acto por el que se ha de resolver el procedimiento y, desde luego, formulándose vencido el plazo resolutorio, por lo que, con las consecuencias que ello conlleva y debiera comportar, se resolverá con notorio incumplimiento del mismo.

III

1. La PR analizada desestima la reclamación, al entender que, a la luz de los datos disponibles, no es exigible responsabilidad al respecto a la Administración gestora del servicio prestado. Así, se admite que el accidente se produce y aunque lo causa aceite en la vía, generándose los desperfectos alegados en el auto del interesado. Pero, a la vez, se afirma no sólo que el servicio se ha prestado correctamente, realizándose como se deben las funciones implicadas de éste, limpieza y vigilancia de la vía, sino que, en todo caso, el daño no puede ser achacado a ese funcionamiento y, por ende, no hay relación de causalidad entre éste y el hecho lesivo.

Así, según la PR, no conociéndose por la Administración o la contrata a su servicio tanto el accidente, como, sobre todo, la presencia de aceite en la vía, ésta no pudo ser detectada o limpiada para ser eliminado el riesgo. Y, por demás, tal mancha estuvo poco tiempo allí o cayó poco antes de circular el interesado por la antedicha circunstancia y por el hecho de no ocurrencia constatada de otros accidentes, antes o después, del que nos ocupa.

2. Pues bien, ante todo ha de convenirse en que la información que consta en el expediente, siendo fundamental el testimonio prestado ante la ausencia de Informes de Fuerzas policiales o del propio Servicio del Cabildo actuante, conduce a sostener que el hecho lesivo se ha producido y, además, en la forma y por la causa, una mancha de aceite que ocupa la calzada y aparece inopinadamente ante el interesado, que se alegan por éste en el escrito de reclamación y en la audiencia.

En este orden de cosas, no puede mantenerse, como hace la PR, que existe la mancha en cuestión y, al tiempo, que puede no existir, al afirmarse que no se conoció su existencia por el Servicio o la producción de otros accidentes, antes y, sobre todo, después del ocurrido.

Precisamente, según se adelantó en el Fundamento precedente al comentarse la información de la contrata y los Partes disponibles, resulta que éstos no son propiamente de vigilancia y no acreditan que los "equipos" pasaran durante ese día, por el p.k. 13.430 de la carretera GC-500, desde donde sale el enlace hacia la Playa del Inglés en el que estaba la mancha y ocurre el accidente, y mucho menos que circularan por este enlace, ni tampoco con qué periodicidad lo hicieron de haberlo hecho, en orden a determinar la adecuación de su actuación, en el nivel exigible, pero, asimismo, el tiempo que pudo estar la mancha de aceite en la vía o, aproximadamente, cuándo pudo producirse el vertido.

3. Por consiguiente, admitiéndolo la Administración, el accidente ocurre en el ámbito de prestación del servicio viario, fueran o debieran ser las funciones de conservación, mantenimiento o vigilancia realizadas por la Administración gestora directamente, dependiendo del momento del hecho lesivo y según las obligaciones contractuales de la empresa contratada al efecto, o indirectamente, a través de tal empresa y mediante un contrato con este objeto.

En cualquier caso, siempre ha de responder dicha Administración frente a los usuarios inmediatamente, no siendo por demás la contrata parte interesada en el

procedimiento de responsabilidad extracontractual, ni pudiendo sustituir a la Administración en cualquiera de sus trámites, aunque pueda informar al respecto adicionalmente. Y ello, sin perjuicio de poderse repetir contra el contratista, pero en otro procedimiento y por responsabilidad contractual, de acuerdo con el contenido del contrato formalizado y según las normas en la materia de la legislación contractual.

Precisamente, como este Organismo ha expuesto insistentemente, ajustándose a la Jurisprudencia más reciente de los Tribunales, en especial del Tribunal Supremo, al decidir asuntos en esta materia y, más concretamente, relacionados con el servicio viario, las mencionadas funciones se han de realizar continuamente, aunque de acuerdo con el nivel exigible al respecto. Exigencia que se ha de determinar en cada caso y en función tanto de las características de la vía y de su calificación, funcionalidad o condiciones constructivas y de visibilidad, como del uso o circulación en ella en cada momento del día y según el tipo de tráfico o los antecedentes de accidentes o de incidentes en ella, en particular en ciertos lugares y zonas y en determinadas horas.

En esta línea y de acuerdo con esta Jurisprudencia, se advierte una vez más que, siendo objetiva la responsabilidad, aunque lo fuese relativamente, es la Administración gestora del servicio prestado quien ha de acreditar la incidencia de motivos que justifican que no ha de responder o que solo debe hacerlo limitadamente, existiendo causa de fuerza mayor o cualquier otra imputable a un tercero o al propio interesado.

De esta forma, acreditada o reconocida la producción de un hecho lesivo en la prestación del servicio y conocida su causa, la Administración ha de probar que no es imputable a ella la responsabilidad, porque no ha sido causado por su funcionamiento, que ha sido adecuado, realizándose al nivel exigible, sino por la conducta del interesado, acreditadamente antijurídica, o porque no podía evitarse el daño por tal funcionamiento. Todo ello, sin perjuicio, se insiste, de supuestos de concausa, cuando ocurra el hecho lesivo tanto por la actuación, activa u omisiva, de la Administración, como por la del propio afectado, limitándose pertinentemente, y en la proporción que en cada supuesto proceda, la responsabilidad de la Administración y surgiendo, correlativamente, el deber del interesado de soportar el daño.

4. Ahora bien, en este caso la Administración no acredita que las funciones de limpieza y, antes, de vigilancia de la vía, se hubieran realizado correctamente, ni siquiera que se realizaran en la concreta parte de la red viaria donde ocurre el hecho lesivo, antes o después de suceder éste. Por demás, por esta circunstancia y por los defectos de instrucción antes observados, no puede conocerse el tiempo que pudiera llevar el vertido en ese lugar, constituyendo un riesgo para la seguridad de los usuarios, ni se acredita suficientemente que apareciera allí justo antes de pasar el afectado o, al menos, un tiempo suficiente para que no pudiera ser detectada a los efectos pertinentes con un funcionamiento exigible del servicio. A este fin, es indiferente la procedencia del obstáculo, incluida su eventual caída del vehículo de un tercero, aunque no está demostrada efectivamente esta circunstancia.

En este sentido, procede tener en cuenta que el accidente ocurre en una vía importante en la red viaria de Gran Canaria, en un lugar de tráfico considerable por la cercanía a la Playa del Inglés y, justamente, en un enlace de acceso a ella. Y, por otro lado, no existiendo prueba en contrario, no hay constancia de la intervención del interesado, por una conducción inadecuada, en la producción del accidente, que sucede en zona de semicurva y con visibilidad reducida por esta circunstancia o las características y color del obstáculo, sin que tampoco el interesado pudiera esperar su presencia allí, ni le fuera exigible especialmente hacerlo.

Cabe añadir que, en estas circunstancias y en relación con lo expresado sobre la carga de la prueba, y la naturaleza de la responsabilidad patrimonial administrativa, la presunción de que el vertido es reciente respecto al paso del afectado, por la supuesta no producción de otras reclamaciones, ha de apoyarse debidamente en otros datos, proporcionados por una información pertinente y adecuada, procedente del Servicio o de Fuerzas Policiales, o bien, por testigos presenciales o usuarios de la vía. Además, como igualmente ha observado este Organismo, no es suficiente al efecto la ausencia de otras reclamaciones, ni aun el desconocimiento de otros accidentes, menos aún en este concreto caso por lo ya observado al respecto, pues pueden haberse producido hechos lesivos que no se denuncian, en particular al Servicio, o en los que no se reclama indemnización; o bien, la mancha de aceite vertida puede no causar forzosamente aquellos al poderse evitar por algunos conductores, no generar patinazos al pasar por ella, ser controlado el deslizamiento o no provocar éste un choque con el muro.

5. En definitiva, en las condiciones expuestas, existe relación causal objetiva entre el funcionamiento del servicio viario prestado por el Cabildo actuante y el hecho lesivo, pero también subjetiva, siendo imputable su causa, al no existir prueba en contrario o motivo acreditado suficientemente para entender otra cosa, a la actuación omisiva y no adecuada de la Administración gestora en relación con las funciones de vigilancia y limpieza de la vía. En consecuencia, existe responsabilidad de aquella por el daño sufrido y, además, plena.

Por tanto, procede estimar la reclamación presentada en su totalidad por los daños sufridos en relación con los desperfectos en el vehículo del interesado, debiendo serle otorgada la indemnización reclamada, pues, en efecto, está acreditada tanto la valoración del daño, como la cuantificación del mismo, referidos a tales desperfectos y el costo de su reparación mediante presupuesto al respecto de taller habilitado para hacerla, con un contenido apropiado y adecuado.

En todo caso, por la demora en resolver, es aplicable lo dispuesto en el art. 141.3 LRJAP-PAC y, por consiguiente, el montante de la indemnización así determinada ha de actualizarse al momento de la finalización del procedimiento.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no es ajustada a Derecho, pues existiendo relación de causalidad entre el daño causado y el funcionamiento del servicio, el Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria debe indemnizar al interesado, R.G.P., en la cantidad de 978,06 euros, actualizada conforme lo expuesto en el Fundamento III.4 anterior.