



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 3 8 / 2 0 0 6

(Sección 1ª)

La Laguna, a 19 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 E.C.N., en nombre y representación de N.A.C., por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 225/2006 ID)\*.*

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

### I

1. El presente Dictamen, recabado preceptivamente (art. 11.1.D.e) de la Ley del Consejo Consultivo), formaliza el pronunciamiento de este Organismo sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución (PR) de un procedimiento de responsabilidad patrimonial que tramita el Cabildo Insular de Gran Canaria a solicitud de E.C.N., que, en nombre y representación de N.A.C., reclama indemnización por daños que alega se le causan a ésta 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 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

Además de la citada LRJAP-PAC y del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP), aprobado por el Real Decreto 429/93 en aplicación del art. 142.3 de aquélla, es aplicable al caso la normativa reguladora del servicio prestado, todo ello en la interpretación plasmada tanto en Sentencias de los Tribunales en la materia, como

---

\* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

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

En todo caso, no procede la suspensión del procedimiento aquí dispuesta. 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 lo es 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, a ningún fin o a efecto alguno, los Dictámenes del Consejo Consultivo, ni éste es un órgano de la Administración actuante o de otra Administración, de modo que interviene en el procedimiento tras la instrucción y sobre una Propuesta de Resolución debidamente formulada, aunque en proyecto, para determinar en exclusiva su adecuación jurídica. Por demás, la suspensión que se adoptare, en su caso, tiene un máximo de tres meses y, precisamente, cuando se acuerda la misma ya no hay plazo resolutorio que suspender por estar vencido el mismo, siendo su duración de seis meses desde el inicio del procedimiento (art. 13 RPRP).

2. Según el escrito de reclamación, el hecho lesivo consiste en que, cuando circulaba N.A.C. con su vehículo por el interior del túnel de la GC-23 el día 13 de febrero de 2004, sintió un fuerte impacto en los bajos del coche, ocasionado por la colisión con un objeto que estaba en la calzada y que no pudo evitar por haber coches por un lado y el muro del túnel al otro, produciéndose desperfectos en el automóvil, fundamentalmente en el depósito de gasolina, roto, cuya reparación asciende a 597,18 €, cantidad que se reclama como indemnización.

Se acompaña documentación apropiada al caso, particularmente la factura del taller que reparó el coche accidentado, en la cuantía antedicha, para acreditar la valoración y cuantificación del daño sufrido, así como el Parte del accidente, que se llama Atestado, realizado por un agente nº 1755 de la Policía Local de Las Palmas, que marchaba tras la afectada y que le presta auxilio. En dicho Parte se señala que el accidente ocurre en el p.k. 1,7 de la GC-3, la autovía de circunvalación de Las Palmas, dirección a Tamaraceite, sobre las 10.00 horas del día 13 de febrero de 2004, estando roto el depósito de gasolina del coche afectado y habiéndose vertido ésta en el asfalto.

Además, se proponen como medios probatorios, aparte de la prueba documental relativa a los documentos antes indicados, factura y Parte, la testifical del agente que elabora éste.

3. Está legitimada para reclamar, presentándose la reclamación el 18 de mayo de 2004, N.A.C., en concepto de interesada al acreditarse que es propietaria del coche accidentado, aunque puede actuar mediante representante apoderado al efecto (arts. 142.1, 31 y 32 LRJAP-PAC). 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 por la prestación de dicho servicio público frente a los usuarios por daños que se causaren a éstos.

El 11 de junio de 2004, la Administración acusa debido recibo de la reclamación y, en aplicación del art. 70 LRJAP-PAC, recaba el 2 de agosto de 2004 la mejora de la misma, debiéndose aportar cierta documentación de la interesada por la reclamante; lo que es procedente en cuanto al objeto del requerimiento, pero no al momento de hacerse, pues se hace con una demora excesiva y habiendo transcurrido más de dos meses del plazo resolutorio del procedimiento. Esta documentación se aporta correctamente el 19 de septiembre de 2004.

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 estar personalmente individualizado y ser económicamente evaluable, habiéndose presentado su valoración y cuantificación (art. 139.2 LRJAP-PAC).

## II

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

### 1. Informes.

Ante todo, el 7 de agosto de 2004 se solicita a la Policía Local la remisión del Parte del accidente y, además, que el agente interviniente identifique el objeto con

el que pudo ocasionarse el percance a la interesada, que supuestamente estaba sobre la calzada y con la que aquélla colisionó al no poder verlo a tiempo o desviarse. Se remite en efecto dicho Parte, pero no se acompaña la identificación del mencionado objeto por el agente instructor.

Por otro lado, se recaba y obtiene información de la contrata que realiza funciones de mantenimiento y conservación de la vía. Dicha contrata dice, a la vista de los Partes de sus actuaciones el día del accidente, que se adjuntan, referidos a recorridos de vigilancia de la vía y a concretos trabajos de limpieza en ella, que sus funciones se realizaron debidamente y que no tiene constancia del accidente, ni, al parecer y aunque no lo diga expresamente, que se observaran vestigios del mismo, como un vertido de gasolina. En todo caso, en este momento cabe observar al respecto que, según esos Partes, la primera vez que se pasó por el lugar del accidente fue, en una y otra dirección, recordándose que se trata de una autovía, entre las 12.15 y 12.45 horas, después, por lo tanto, de ocurrido aquél y sin haberse pasado antes por allí ese día, no haciéndolo de nuevo por ambas calzadas hasta las 19.45 y 20.15.

Además, siendo cierto que se realizaron trabajos de despeje de vegetación en esa vía, no se efectuaron en el p.k. 1.7, sino en lugares anteriores y un par de horas previas o posteriores al accidente, aunque ello pudo influir en su producción, o bien, bastante después de ocurrir y en otro sitio muy posterior y horas más tarde.

Por último, se emite un Informe del Servicio que no se acomoda a los fines instructores debidamente, repitiendo, sin más, que no se tuvo constancia del accidente y sin investigar nada sobre el hecho lesivo, pese a existir Parte policial y vertido de gasolina.

## 2. Prueba.

Correctamente, se abre período probatorio por 30 días el 24 de septiembre de 2004, reiterando la reclamante los medios probatorios ya propuestos al reclamar; es decir, los documentos de referencia y el testimonio del agente interviniente de la Policía Local.

La Administración se supone que admite la propuesta, pero en lugar de practicar la testifical y sin que ello cause indefensión a la interesada, solicita información por escrito al citado agente en los términos que interesa la reclamante y, además, sobre

el objeto causante del hecho lesivo y sobre la conducción de la interesada, siendo o no correcta en velocidad o atención.

Este agente informa que se ratifica en el Parte por él redactado, que desconoce cuál pudo ser el objeto en cuestión porque no había ninguno en el lugar donde estaba la afectada, que se recuerda no paró enseguida, sino que, tras el impacto, se desplazó cierto tiempo y se paró en el carril derecho, y que no puede pronunciarse, al no estar presente, sobre la conducción de la interesada.

### 3. Audiencia.

Se confiere el trámite de vista y audiencia el 19 de julio de 2005, varios meses después de finalizado el anterior trámite, una demora injustificada y habiendo concluido sobradamente el plazo resolutorio. La reclamante presenta alegaciones, en las que, presumiblemente de modo erróneo pero con cierta duda al haberse realizado labores de limpieza de vegetación un poco antes del lugar del accidente, se menciona un árbol, en las que se ratifica en su reclamación, recordando que la afectada indicó que chocó con un objeto que estaba en la calzada.

### 4. Propuesta de Resolución.

La PR se formula el 3 de enero de 2006, de nuevo con un gran retraso totalmente inexplicable respecto a la audiencia, lo que, unido a la también enorme tardanza en solicitarse el Dictamen, supone el incumplimiento desmesurado del plazo resolutorio, con lo que ello conlleva y pudiera comportar. Por demás, no se redacta según lo dispuesto en el art. 89 LRJAP-PAC, particularmente en su apartado 3, o con la forma del acto por el que se ha de resolver el procedimiento.

## 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, pero no como alega la interesada, no encontrándose un supuesto objeto causante en la vía, ni, por ende, conociéndose cuál pudo ser. En este sentido, se dice, se desconoce su presencia por los equipos de vigilancia, correctamente realizada, y, en todo caso, la afectada no prueba el funcionamiento del servicio no ajustado al nivel exigible y, en concreto, el tiempo que pudo estar el objeto en la vía, que ha de ser suficiente para

considerar que pudo ser eliminado con una actuación procedente del gestor del servicio prestado. Por tanto, no está acreditada la necesaria relación de causalidad entre el antedicho funcionamiento y el hecho lesivo.

Pues bien, en principio ha de observarse que de los datos disponibles en el expediente, esencialmente a este concreto propósito el Parte de la Policía Local, está acreditada la producción del accidente, de modo que, en efecto, la interesada tuvo que interrumpir la conducción de su coche y desviarse desde el carril por el que circulaba al más cercano al extremo de la calzada, donde dicho coche se detuvo por falta de gasolina, pues se le había roto el correspondiente depósito, existiendo vertido de aquélla en el lugar. Por eso, también se conoce la razón de que el coche se parara y el desperfecto en éste.

En esta línea y según se adelantó en el Fundamento precedente al comentarse la información de la contrata y los Partes disponibles, resulta que éstos acreditan la realización con una frecuencia escasa de la función de vigilancia de la carretera, particularmente en relación con el p.k. 1.7 y la calzada por la que circulaba, en su carril izquierdo, la interesada. Con ello, no sólo no puede decirse, antes bien al contrario, que se efectuara esta función en esa carretera y momento al nivel exigible, sino que obsta el conocimiento del tiempo de permanencia del posible objeto que causó el accidente en la calzada o cuándo pudo aparecer allí.

Y es que no se efectuó la vigilancia del lugar durante horas ese día, tanto por la mañana, estándose mucho tiempo sin hacerlo, como después, haciéndose mucho después de pasarse por allí a mediodía. Además, nada ayuda a mejorar la situación que se realizaran labores de "desforestación" en la vía, pues, aparte de actuarse en relación con las cunetas y, obviamente, no en el túnel donde sucede el accidente, en el p.k. 1,7 de la GC-23, se hizo siempre en sitios anteriores a este lugar, horas antes o luego del accidente en esa mañana y muchas horas después en otro lugar por la tarde.

2. Por consiguiente, el hecho lesivo ocurre en el ámbito de prestación del servicio viario, en relación con las funciones de mantenimiento o conservación y de vigilancia de la vía. En este sentido, aunque contractualmente las realizara una contrata, siempre ha de responder la Administración gestora frente a los usuarios inmediatamente, no siendo por demás tal 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, con ajuste a la Jurisprudencia mejor y 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 todo el tiempo de prestación del servicio, si bien según 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 o zonas y en determinadas horas o momentos.

Por otra parte 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. Así, acreditada o reconocida la producción de un hecho lesivo en la prestación del servicio y, sobre todo de ser conocida o admitida 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, fuese inmejorable o aun incorrecto.

Y ello, sin perjuicio de que eventualmente quepa argumentar que la causa alegada no ha sido demostrada y, por supuesto, de la posibilidad de concausa, ocurriendo 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 caso proceda la responsabilidad de aquella y surgiendo, correlativamente, el deber del interesado de soportar el daño.

3. Precisamente, en el supuesto que nos ocupa y en la línea de lo expuesto antes sobre esta cuestión, cabe decir que la Administración no acredita que las funciones de limpieza y, antes, de vigilancia de la vía se hubieran realizado en el nivel exigible y, por tanto, que es correcto el funcionamiento del servicio. A mayor abundamiento, por esta circunstancia no se puede acreditar que el obstáculo que eventualmente causó el accidente llevara poco tiempo en el lugar, constituyendo un riesgo para la seguridad de los usuarios, ni que apareciera allí justo antes de pasar la afectada, no pudiendo ser eliminado o detectado por un funcionamiento exigible del servicio.

En cualquier caso es significativo que, habiendo ocurrido el accidente y existir un vertido en la zona por rotura del depósito de gasolina del coche accidentado, nada apreciara el Servicio posteriormente en todo el día. Por demás, es indiferente la procedencia del obstáculo, cabiendo no obstante apuntarse que, si bien no está suficientemente demostrado y el hecho lesivo ocurre dentro del túnel existente en la GC-23, pudo aquél proceder de las labores de limpieza de vegetación que se realizaron unos 500 metros antes del punto del impacto, como resto de aquella trasladado un poco más adelante por efectos del tráfico.

Desde luego, el accidente ocurre en una carretera importante en la red viaria de Gran Canaria, por demás autovía, en un lugar de tráfico considerable por la hora del suceso y al ser la vía de circunvalación de Las Palmas, enlazando las autopistas GC-1 y GC-3 y que, no existiendo en absoluto prueba en contrario, particularmente por testimonio o declaración del agente interviniente, no hay posibilidad de alegar la intervención de la interesada en su producción por conducción antijurídica. Además, el hecho sucede con tráfico intenso, sin esperarse el obstáculo y sin poderlo ver o evitar por ambas circunstancias.

Cabe añadir, en relación con lo expresado sobre la carga de la prueba y la naturaleza de la responsabilidad patrimonial, que la presunción de que el obstáculo estuvo poco tiempo en la vía, por la alegada no producción de otras reclamaciones o no constancia de otros accidentes, 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. Así, no es suficiente al efecto la mera ausencia de otras reclamaciones, ni aun el simple desconocimiento por el Cabildo de otros accidentes, pues pueden haberse producido hechos lesivos que no se denuncian, en particular al Servicio de dicha Corporación Local, o respecto a los que no se reclama indemnización; o bien, especialmente de

ser móvil o ser trasladable por la marcha de los automóviles en la vía donde estaba, el obstáculo puede no causar forzosamente daños al poderse evitar por algunos conductores o no producir desperfectos al topar con él o pasar por encima.

4. No obstante, la Administración aduce que el accidente no se conoce por qué ocurre, desconociéndose el supuesto que lo motiva, pues no se prueba la presencia de obstáculo en la vía, ni se vio o retiró ninguno por el Servicio, no encontrándolo tampoco el agente que auxilió a la afectada.

Sin embargo, si bien no puede afirmarse sin más que el objeto fuese un resto de los elementos vegetales retirados de los lados de la vía, aunque esta eventualidad podría darse como se apuntó antes, lo cierto es que en el accidente se produce la rotura del depósito de gasolina del coche de la interesada, con vertido del combustible en la vía por esta razón y subsiguiente parada del vehículo, que retira una grúa por este motivo. Por eso, no es extraño que el agente no pudiera ver el obstáculo porque llegó hasta donde el coche estaba detenido y no estuvo donde se produjo la colisión y, por tanto, debía estar el obstáculo, en el carril externo de la vía y oculto por el tráfico considerable que circulaba entonces por la zona, a cierta distancia del punto de parada.

Por tanto, máxime al existir restos de gasolina en la zona, no sólo parece claro el funcionamiento inadecuado del servicio, tanto en su función de vigilancia como de limpieza, sino que se produce la rotura del depósito por alguna causa apropiada al efecto cual es la colisión con un objeto que se introduce en los bajos sin poder ser eludido por la conductora, impacto que tuvo que ocurrir cerca del lugar donde el coche se paró y, por tanto, en la GC-23 y poco antes del p.k. 1.7, pues el depósito está roto y vacío. Por eso, este hecho no pudo ocurrir lejos y tuvo que ser debido a un golpe, corroborándolo la rápida pérdida de gasolina y su vertido en las proximidades.

5. En definitiva, no puede negarse la relación objetiva entre el funcionamiento del servicio viario prestado por el Cabildo actuante y el hecho lesivo, así como subjetiva, pues su causa, al no existir prueba en contrario o argumento suficiente para entender otra cosa, es la actuación omisiva y no adecuada de la Administración gestora en relación con las funciones de vigilancia y limpieza de la vía, siendo por ello imputable a ella. En consecuencia, existe plena responsabilidad de la

Administración por el daño sufrido, no estando limitada por concausa o cualquier otra razón.

## C O N C L U S I Ó N

La PR no es conforme a Derecho. Procede estimar la reclamación presentada en su totalidad por los daños sufridos en relación con los desperfectos en el vehículo de la interesada, pues existe nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento, deficiente, del Servicio. Se considera acreditada tanto la valoración del daño como la cuantificación del mismo referidos a tales desperfectos y el costo de su reparación.

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 resolución del procedimiento.