



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 261/2006

(Sección 1ª)

La Laguna, a 28 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 M.M.M., en nombre y representación de J.A.T.V., por daños ocasionados en el vehículo, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 232/2006 ID)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

1. A preceptiva solicitud de la Presidencia del Cabildo Insular de Gran Canaria, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley del Consejo Consultivo, se emite el presente Dictamen que expresa la opinión técnico-jurídica de este Organismo sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución (PR) del procedimiento de responsabilidad patrimonial que ha tramitado dicha Corporación Local ante la reclamación presentada por M.M.M., en nombre y representación de J.A.T.V., solicitando que se le indemnice por daños que alega se le causan por el funcionamiento del servicio público de carreteras que presta dicha Corporación; todo ello de conformidad con lo previsto en los arts. 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 el Real Decreto 429/93 en aplicación del art. 142.3 de aquella.

---

\* PONENTE: Sr. Lazcano Acedo.

2. En el análisis de adecuación a realizar es de aplicación, además de la regulación legal y reglamentaria mencionada, no habiéndose dictado normativa autonómica al respecto pese a tenerse competencia para ello (art. 32.6 del Estatuto de Autonomía), la concreta ordenación del servicio prestado, así como en su caso de Régimen Local, en la interpretación plasmada al respecto tanto en Sentencias de los Tribunales en la materia, como en la Doctrina de Organismo consultivos, empezando obviamente por la de este Organismo recogida en sus Dictámenes, varios emitidos a solicitud del Cabildo actuante.

No obstante, ante todo procede advertir que no cabe la suspensión del procedimiento aquí dispuesta. Así, como reiterada y razonadamente ha expuesto este Organismo, a la solicitud del Dictamen no le puede ser de aplicación el art. 42.5.c) LRJAP-PAC, utilizado aquí a este fin, pues este precepto legal 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.

En este sentido, se observa que el Consejo Consultivo no es un órgano de la Administración actuante o de otra Administración, ni sus Dictámenes son equiparables a estos Informes, interviniendo en el procedimiento tras la instrucción y sobre una Propuesta de Resolución debidamente formulada, para determinar estrictamente su adecuación jurídica. Y, en fin, la suspensión que se adoptare ha de tener un máximo de tres meses, resultando que, cuando se acuerda la misma, ya no hay plazo resolutorio que suspender porque está vencido, al ser su duración de seis meses desde el inicio del procedimiento (art. 13 RPRP).

3. Según el escrito de reclamación, presentado el 18 de noviembre de 2004, el hecho lesivo consiste en que, cuando J.A.T.V. circulaba con su coche sobre las 08.30 horas del día 17 de junio de 2004, por la carretera GC-110, p.k. 3.6 aproximadamente, encuentra una larga mancha de gasoil en la calzada, de unos 300 m., perdiendo al deslizarse el control del vehículo, que se sale de la calzada y choca, sufriendo desperfectos cuyo coste de reparación es de 737,62 €, cantidad que se reclama como indemnización.

Se adjunta a la reclamación documentación pertinente al caso, particularmente facturas en relación con la reparación del coche accidentado y en orden a acreditar la valoración y cuantificación de daño patrimonial generado, así como, habiendo intervenido una pareja de motoristas de la Guardia Civil en el accidente, un

Certificado emitido por el Jefe accidental del Destacamento, aunque dice la reclamante que se instruyeron las Diligencias 1313/04.

Desde luego, en el referido Certificado se confirma la producción del accidente, con los efectos dañosos propios del mismo, en el p.k. 3.6 de la GC-110 en el momento alegado por el afectado, acudiendo la pareja de motoristas tras ser avisada por la Central de Comunicaciones. Los agentes se personan, inspeccionan el lugar y auxilian al afectado, no instruyendo Diligencias por las características del asunto, pero señalando en la Papeleta de Servicio que el hecho lesivo se causa al existir una mancha de aceite de unos 300 metros en el carril izquierdo y parte del derecho de la calzada, sin conocerse cómo y cuándo se produce su vertido. Se da aviso al Servicio, concretamente a la contrata que realiza funciones de limpieza, advirtiéndose que antes había ocurrido otro accidente de moto en el mismo sitio y por idéntica causa.

Por tanto, es obvio que los operarios no estaban en la zona al llegar la Guardia Civil y que llegaron allí después de intervenir ésta y producirse los dos accidentes mencionados, sin importar en este sentido quién los pudo avisar, aunque pueda serlo, como se verá, cuándo se hizo el aviso.

4. Está legitimado para reclamar J.A.T.V., 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). Por otro lado, compete tramitar y resolver el procedimiento iniciado por la reclamación y decidir sobre ésta (art. 142.2 LRJAP-PAC) al Cabildo de Gran Canaria, 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, correspondiéndole asumir la responsabilidad por los daños que se causaren a los usuarios en la prestación de dicho servicio público.

Presentada la reclamación, el 22 de noviembre de 2004 la Administración acusa recibo y, en aplicación del art. 70 LRJAP-PAC, recaba el 5 de agosto de 2004 la mejora de la misma, debiéndose aportar cierta documentación de la interesada por la reclamante; lo que no es procedente respecto al segundo de los documentos requeridos, contestándose correctamente el 20 de enero de 2005.

En todo caso, 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, pues es efectivo, 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.

El 3 de diciembre de 2004 se solicita a la Guardia Civil la remisión de las Diligencias supuestamente instruidas, 1313/04. La Guardia Civil contesta que, como se dice en Certificado expedido por el Jefe accidental del Destacamento, no se instruyeron en este caso por las razones allí indicadas, emitiéndose dicho Certificado a los efectos oportunos. En todo caso y con motivo de tramitarse el trámite de prueba, se facilita copia de dicho Certificado y, a solicitud de la Administración actuante, ratificación de su contenido por su emisor.

En la misma fecha, se pide información a la antes mencionada empresa que, contractualmente, realiza funciones de mantenimiento y conservación de la vía, contestando el 21 de enero de 2005 que, según los Partes de trabajo del día del accidente, que se adjuntan, se recibió aviso en su Central, sobre las 08.05 horas, de la existencia de una mancha de gasoil en la zona, curva de "La Tropical", aunque exactamente en el p.k. 3.6 a 3.8, efectuado por el Centro de Conservación de Carreteras del propio Cabildo radicado en las cercanías, comunicándolo a uno de sus equipos. Tal equipo acude al lugar y limpia la mancha, concluyendo la labor sobre las 09.30 horas, aunque antes de que llegara se recibió a las 08.34 otro aviso de la Guardia Civil de que se produjo un accidente de moto en el lugar.

En definitiva, el Servicio recibe el primer aviso antes de que se produjeran los accidentes, estando ya la mancha en la calzada por lo menos desde las 08,05 horas, y se envía un equipo hacia el lugar donde estaba al que llega después de ocurrir los dos accidentes e intervenir la Guardia Civil, que efectúa su aviso tras acudir al sitio y auxiliar a los afectados, sin que estuviera aún dicho equipo allí.

Además, vistos los Partes en cuestión, se observa que, iniciada la función de vigilancia a las 06.00 horas de la mañana, se circula y controla el lugar del accidente,

una calzada con dos carriles que forma parte de una vía de acceso a Las Palmas y está próxima a la capital, entre las 10.30 y las 11.30 horas, siendo evidente que por eso no pudo detectarse la mancha por el equipo correspondiente. Y que no vuelve a efectuarse esta labor hasta por la tarde del día y muchas horas después, entre las 18.40 y las 19.20 horas. Por tanto, no se estaría en condiciones de detectar obstáculos en la vía en siete horas, los eventualmente aparecidos ese día tras el primer paso, y muchas más, hasta el día siguiente, los que existieran tras el segundo.

Por último, no se emite un Informe del Servicio, seguramente porque no se recaba como es obligado al ser preceptivo, con lo que, desde luego, se incurre en la vulneración expresa del art. 10 RPRP y, por ende, se incumplen los deberes de instrucción. Con ello, se puede generar indefensión al interesado o, cuando menos, se perjudica la posición de la Administración en el caso, cabiendo no sólo considerar inválida la decisión que se adopte al respecto, sino, en su caso, emitir un Dictamen de forma en orden a retrotraer las actuaciones para subsanar este vicio invalidante, en cuanto que también podría obstar al correcto pronunciamiento de este Organismo.

## 2. Prueba.

Correctamente, se abre período probatorio por 30 días el 26 de enero de 2005, contestado el 7 de marzo de 2005 la reclamante con la propuesta de los medios probatorios, de carácter documental, ya facilitados al reclamar, junto al escrito correspondiente, así como testifical de los agentes intervinientes.

No obstante y como se apuntó, la Guardia Civil advierte que existe un Certificado y no Diligencias, aportándose aquél y con la ratificación de su autor, mientras que, sin causar en principio indefensión al interesado, se sustituye el testimonio propuesto por la ratificación por dichos agentes de las actuaciones efectuadas que constan en el Certificado, la cual se produce.

## 3. Audiencia.

Se confiere el trámite de vista y audiencia por 15 días el 27 de julio de 2005, mas de 3 meses después de finalizado el anterior trámite sin explicación alguna, constituyendo una demora injustificada que contribuye al incumplimiento notorio del plazo resolutorio. En todo caso, no consta que la reclamante presentara alegaciones.

#### 4. Propuesta de Resolución.

La PR se formula el 21 de febrero de 2006, de nuevo con gran retraso respecto a la audiencia totalmente inexplicado; lo que, unido a la también considerable e injustificada tardanza en solicitarse el Dictamen, genera que se vaya a resolver vencido muy ampliamente el plazo resolutorio; con lo que ello ha de conllevar administrativamente y pudiera comportar materialmente.

Además, la Propuesta no se redacta por el supuesto instructor del procedimiento, ni 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; vicios que podrían dar lugar en su caso a la retroacción de actuaciones y el segundo de ellos, además, a la invalidez de la Resolución que se dicte, de no subsanarse.

### III

1. La PR analizada desestima la reclamación siguiendo una línea argumental seguida habitualmente por la Administración insular en estos casos, con cita en su apoyo ciertas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. En resumen, considera que no es exigible responsabilidad a la Administración gestora del servicio prestado vistos los datos disponibles, aun admitiendo que el accidente se produce y que su causa es la alegada por la reclamante, pero sin cuestionarse en absoluto la posible incorrección del funcionamiento del servicio, pues, no probando el interesado el tiempo que llevaba tal objeto en la vía, no puede afirmarse que tal funcionamiento pudo evitar su producción, máxime cuando puede presumirse por los motivos que se indican que ese tiempo tuvo que ser escaso.

Por tanto, no está acreditada, dice, la necesaria relación de causalidad entre el antedicho funcionamiento y el hecho lesivo y, por ende, del daño ocasionado al interesado, cuya causa es imputable exclusivamente al tercero que produjo el vertido existente en la calzada que, sin duda, generó el accidente.

Pues bien, ante todo ha de convenirse que de la documentación que consta en el expediente, esencialmente el Certificado emitido por la Guardia Civil, aunque también los propios Partes facilitados por la contrata, está acreditada la producción del accidente y su causa, la existencia de un obstáculo, concretamente una mancha de aceite o gasoil vertida en los carriles izquierdo y, en parte, derecho, de la

calzada, de la carretera GC-110 por la que circulaba tanto el interesado, como el otro afectado en accidente previo. Y también lo están sus efectos dañosos.

Además y de acuerdo con lo informado por la contrata, resulta cuestionable la adecuación, por ser su frecuencia escasa o insuficiente, de la función de vigilancia de la carretera, particularmente en la zona por la que circulaba el afectado, dadas sus características y siendo el lugar del accidente próximo a Las Palmas, máxime dada la hora punta en que acontece. Así, tal función en esa carretera y en ese sitio y momento no se realizaba al nivel exigible, pudiendo ello obstar improcedentemente a la determinación por la Administración o por este Organismo del tiempo de permanencia del objeto que causó el accidente en la calzada, o bien, del instante en que pudo aparecer allí. Lo que, es claro, no se subsana o convalida por el hecho de que, causalmente, el vertido fuera observado y avisado por funcionarios del Cabildo, ni sirve siquiera a efectos de rechazar la responsabilidad exigida como eventual fundamento al respecto, como se verá enseguida.

En esta línea, ninguna labor de vigilancia por los equipos al efecto se realizó en ese lugar por la mañana antes de ocurrir los accidentes y, es claro, producirse el vertido que los causó, y se hizo deficientemente el resto del día, sin efectuarse ninguna desde media tarde hasta la mañana siguiente, con las consecuencias que ya se indicaron sobre detección de obstáculos y su subsiguiente efecto para la responsabilidad de la Administración gestora del servicio.

2. Ciertamente, el hecho lesivo ocurre en el ámbito de prestación del servicio viario y en relación con las funciones de mantenimiento, concretada en la limpieza de obstáculos de la vía, y de previa vigilancia para detectarlos. En este sentido, aunque las realice contractualmente un tercero, siempre ha de responder la Administración gestora frente a los usuarios inmediatamente, no siendo 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 que la Administración pueda repetir luego, en su caso, 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.

En todo caso y como este Organismo ha expuesto insistentemente, ajustándose los fundamentos y razonamientos de su Doctrina a la Jurisprudencia mejor y más

reciente de los Tribunales, en especial del Tribunal Supremo, pero también en recientes Sentencias de órganos judiciales en Canarias, siempre al decidir asuntos de responsabilidad patrimonial relacionados con el servicio viario, las mencionadas funciones se han de realizar todo el tiempo de prestación del servicio, aunque con el nivel exigible en cada momento y lugar. Concretamente, esta exigencia se ha de determinar en cada caso 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 los distintos momentos del día y según el tipo de tráfico o los antecedentes de accidentes o de incidentes en ella, en particular en ciertos lugares y en determinadas horas.

Por otra parte y de acuerdo con esta Jurisprudencia, sobre todo siendo objetiva su responsabilidad, aunque lo fuese relativamente, es la Administración gestora del servicio prestado quien ha de acreditar la incidencia de motivos o elementos fácticos que fundamentan 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 en el hecho lesivo. Esto es, acreditada o reconocida la producción de éste en la prestación del servicio, especialmente de ser conocida o admitida su causa, la Administración ha de probar que ésta no es imputable a ella, de modo que el accidente no ha sido causado por su funcionamiento, que ha sido adecuado al efectuarse al nivel exigible, sino por la conducta antijurídica del interesado o un tercero, o bien, porque no podía evitarse el daño por tal funcionamiento, fuese inmejorable o aun incorrecto.

Por demás, no puede exigirse al interesado, quien desconoce el sistema de funcionamiento del servicio o las reglas de exigibilidad del mismo y, en relación con ello, no tiene los medios precisos al respecto, ni debe probar hechos negativos, que, particularmente en las circunstancias del caso que nos ocupa, acredite no solo la producción del hecho lesivo y su causa, elementos indicativos de la existencia de relación de causalidad, sino también que el servicio funcionó deficientemente, determinando incluso el tiempo que llevaba el obstáculo en la vía o que este no apareció allí poco antes de pasar él, ni siquiera mediante prueba testifical. Así, el afectado circula casual o accidentalmente por el lugar y, además, sin esperar o deber esperar ningún obstáculo en la vía, mientras que los posibles testigos que pudiera encontrar han de estar, salvo excepcionalmente y de poderlos encontrar, especialmente circulando por una vía con cierto tráfico, en su misma situación, de

modo que sólo podrían declarar que el accidente ocurre y que había un obstáculo en la vía.

Lo que no es óbice para que quepa argumentar que la causa alegada no ha sido demostrada y, por supuesto, la existencia 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 aquélla y surgiendo, correlativamente, el deber del interesado de soportar el daño.

3. Pues bien, en este supuesto está demostrado que la específica función de vigilancia de la vía no se realizaba en el nivel exigible, afectando ello a la eficaz realización de la subsiguiente limpieza, hecha o no por el mismo equipo que hace la anterior, coincidencia que, en este caso, pudo contribuir a que no se evitaran los accidentes. En definitiva y sobre todo a los fines que interesan, ha sido deficiente el funcionamiento del servicio, suponiendo este hecho que el obstáculo pudo estar bastante tiempo en la vía y que podía haber seguido en ese lugar mucho más, sin que desde luego se demuestre que se vertió allí poco antes de que circulara el interesado y el otro afectado por el lugar, siendo imposible detectarlo en cualquier caso.

En esta línea, los accidentes ocurren en una carretera esencial en la red viaria de Gran Canaria y en un lugar de tráfico importante, cercano al acceso a Las Palmas, y en hora de cierto tráfico, aunque fuese mayor el de entrada que el de salida de la capital. Además, visto el Certificado de la Guardia Civil, no hay posibilidad de alegar culpa del interesado en su producción por una conducción antijurídica, no siendo el obstáculo visible a tiempo para detectarlo por ser limitada su apreciación dada sus características por estar en curva y al ocupar ambos carriles de circulación.

En cuanto al argumento de que es presumible, sin más, que el vertido se produjo justo antes de pasar los afectados o que, en todo caso, llevaba escaso tiempo en el lugar por no haberse presentado otras reclamaciones o no haber constancia de otros accidentes causados por él, se recuerda que la Administración debe complementarlo debidamente con otros datos, proporcionados por una información pertinente y adecuada procedente del Servicio o de Fuerzas Policiales, o bien, facilitada por testigos presenciales o usuarios de la vía, habida cuenta de la distribución de la carga de la prueba en estos casos y siendo objetiva su responsabilidad patrimonial.

En efecto, sin perjuicio de matizaciones o concreciones propias de cada caso, siempre puede mantenerse, particularmente en este supuesto, que se pudieron producir hechos lesivos por idéntica causa que no se han denunciado, en concreto al Servicio competente del Cabildo, o respecto a los que no se reclama indemnización; o bien, que la mancha de gasoil pudo no causar forzosamente accidentes antes de los aquí generados al poderse evitar por algunos conductores, especialmente en los primeros momentos de producirse el vertido y empezarse a extender por la calzada, o pudo no producir desperfectos al pasarse por encima de ella, no generando deslizamiento, no habiendo pérdida de control del coche pese a deslizarse, o no generar el descontrol una colisión.

Sin embargo, en este caso la Administración argumenta adicionalmente que la mancha se detectó a las 08.05 horas, por personal del Centro de Conservación de Carreteras del Cabildo, que alertó de la misma, de modo que el vertido se tuvo que producir por entonces y, además, se procedió enseguida a su limpieza. Pero es un dato incontestable que tal personal se limitó a dar aviso del obstáculo cuando lo observó, probablemente al empezar su jornada laboral dada la hora en que lo hizo, habiéndose producido el vertido previamente, pudiendo haber sido mucho tiempo antes dada la falta de vigilancia en la vía. Y resulta incomprensible que, conociendo el riesgo que supone para los usuarios, ese mismo personal no advirtiera enseguida a éstos de la presencia de la mancha o la señalizara a los efectos oportunos, especialmente cuando debe conocer los antecedentes múltiples de accidentes en la zona por ese mismo motivo y, en fin, pertenece al Servicio de Conservación de Carreteras.

Por otra parte avisada la existencia de la mancha a las 08,05 horas, con las deficiencias y antecedentes reseñados a mayor abundamiento, el equipo del Servicio tardó más de media hora en acudir al lugar, quizá al utilizarse al efecto el mismo que realizaba la vigilancia y estaba lejos del lugar. Por ello, se produjeron, entretanto, al menos dos accidentes conocidos, llegando el equipo a la zona minutos después de sucedido el segundo, sin acontecer más debido a la intervención de la Guardia Civil y no de ese equipo.

Por último y en todo caso, la responsabilidad de la Administración es exigible porque, como se dijo, son numerosos los accidentes que se producen en la GC-110 en los alrededores del p.k. 3 y/o de la llamada "curva de La Tropical", los cuales acontecen por la existencia de manchas de sustancias deslizantes en la vía, aceite y

gasoil, que la propia Administración ha admitido, a través de Informes técnicos, que se deben al verterse desde los vehículos pesados, camiones o autobuses, que utilizan esta carretera, especialmente en horas punta, debido a defectos de la construcción de aquella en esa zona que hacen inevitables los vertidos.

4. En consecuencia, existe conexión objetiva entre el funcionamiento del servicio viario prestado por el Cabildo actuante y el hecho lesivo, siendo también su causa imputable totalmente a la Administración, por lo que es exigible su responsabilidad por el daño causado plenamente, pues el accidente se produce exclusivamente por la actuación omisiva del Servicio, incorrectamente realizado por demás en relación con el nivel exigible, sin existir concausa o motivo de limitación de tal responsabilidad.

## C O N L U S I Ó N

Procede estimar la reclamación presentada, debiendo ser indemnizado el interesado en la cantidad reclamada, adecuadamente acreditada mediante documentación, cuyo contenido se estima correcto, respecto a la valoración del daño y su cuantificación. No obstante, el montante ha de actualizarse al momento en que se resuelva, en aplicación del art. 141.3 LRJAP-PAC, por la demora en la tramitación.