



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 109/2018

(Sección 1ª)

La Laguna, a 15 de marzo de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), en representación de (...) y de (...), por lesiones personales y daños ocasionados en el vehículo, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de tráfico y transportes (EXP. 63/2018 ID)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración por los daños sufridos como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras de titularidad municipal.

2. Los reclamantes en este procedimiento solicitan una indemnización que supera la cantidad de 6.000 euros. Esta cuantía determina la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Alcalde para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el art. 142.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC). Esta última Ley es aplicable en virtud de lo señalado en la disposición transitoria tercera, a), en relación con la disposición derogatoria 2, a) y la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento

---

\* Ponente: Sr. Brito González.

Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya que el presente procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de esta última.

Resulta igualmente aplicable el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera, a), en relación con la disposición derogatoria 2, d) y la disposición final séptima de la citada Ley 39/2015.

## II

1. (...), actuando en nombre y representación de (...) y (...), interpone, con fecha 16 de marzo de 2015, reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones y daños materiales sufridos por sus representados como consecuencia de un accidente de tráfico.

Según relata en su solicitud, sobre las 08:50 horas del día 3 de mayo de 2014, circulaba (...) en compañía de (...), con el vehículo propiedad de esta última, por la calle (...). Al llegar a la intersección con la calle (...), al encontrarse el semáforo que regula dicha intersección averiado, prosigue la marcha, momento en el que colisionan con otro vehículo que circulaba en sentido descendente por la última calle citada. Los reclamantes entienden que el accidente se produjo a consecuencia del funcionamiento irregular y deficiente mantenimiento del semáforo, por lo que la responsabilidad es imputable al Ayuntamiento.

La propietaria del vehículo reclama la cantidad de 4.760,60 euros por la pérdida del mismo, dado que resultó siniestro total. Esta cantidad resulta de adicionar a su valor venal (3.662,00 euros) un valor de afección del 30%.

En cuanto a los daños personales, (...) solicita una indemnización de 1.168,20 euros y (...) 3.504,60 euros, ambos en concepto de días improductivos.

Aportan con su reclamación copias de los correspondientes DNI y del permiso de conducción del interesado, del certificado de destrucción del vehículo y de la póliza de seguros en la fecha del siniestro. Se adjunta asimismo copia del atestado instruido por la Policía Local, informe pericial de daños en el vehículo y diversos informes médicos relativos a las lesiones padecidas.

2. Los reclamantes ostentan la condición de interesados en cuanto titulares de un interés legítimo, puesto que alegan daños personales y materiales como

consecuencia del funcionamiento incorrecto de un servicio público, pudiendo, por tanto, iniciar el procedimiento.

Se cumple por otra parte con la legitimación pasiva de la Administración municipal, como titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

3. El mantenimiento y conservación de las instalaciones de control, visualización y regulación del tráfico en el término municipal se encuentra atribuida a la entidad (...) en su calidad de contratista de este servicio, cuya adjudicación se produjo bajo la vigencia del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSPP); legislación aplicable conforme señala la disposición transitoria primera, apartado 2, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

De conformidad con lo previsto en el art. 214 TRLCSPP, el contratista está obligado a indemnizar los daños que en la ejecución del contrato cause a terceros, excepto cuando el daño haya sido ocasionado como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración.

Consecuencia de esta regulación legal, en los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración titular del servicio público como la entidad contratista, pues si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación de ésta, entonces está obligado a resarcirlo. Ostenta, por tanto, la cualidad de interesada según el art. 31.1.b) de la LRJAP-PAC, lo que justifica que la instructora le haya notificado la admisión a trámite de la reclamación, así como los sucesivos trámites del procedimiento.

4. La reclamación se ha presentado con fecha 16 de marzo de 2015 en relación con un accidente acaecido el 3 de mayo de 2014, por lo que no puede considerarse extemporánea, al no haber transcurrido el plazo de un año que al efecto prevé el art. 142. 5 LRJAP-PAC.

5. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario, por lo que la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al Alcalde, según el art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias. La Alcaldía ha delegado esta competencia en la Directora General de la Asesoría Jurídica mediante Decreto 21.615/2015, de 10 de julio.

6. Por lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, no se ha incurrido en irregularidades formales que impidan la emisión de un dictamen de fondo, si bien se ha incumplido el plazo de seis meses que para su resolución establece el art. 13.3 RPAPRP. La demora producida no impide sin embargo que se dicte resolución, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 42.1 y 43.3.b) LRJAP-PAC.

7. Constan en el expediente, entre otras, las siguientes actuaciones:

- Con fecha 24 de marzo de 2015 se remite copia de la reclamación presentada a la entidad aseguradora de la Administración.

- Mediante Resolución del Director General de la Asesoría Jurídica de 27 de marzo de 2015 se admite a trámite la reclamación, al propio tiempo que se nombra instructora y secretaria del procedimiento. Esta Resolución es notificada a los interesados y a la entidad aseguradora.

- El 6 de abril de 2015 se solicita informe a la Sección de Tráfico y Transportes sobre los hechos en los que se basa la reclamación.

Este informe se emite el día 24 del mismo mes y en el mismo, entre otros extremos, se hace constar lo siguiente:

«(...) el atestado policial considera que “el accidente se produce debido a que el conductor del vehículo (...), que circulaba por la calle (...), al llegar a la intersección con la C/ (...), no se percató de que el ciclo en rojo del semáforo se encontraba apagado por avería (el verde y el ámbar funcionando correctamente) por lo que prosigue su marcha, produciéndose la colisión frontolateral con el vehículo contrario (...), cuya conductora circulaba por la calle (...) en sentido descendente (...)”. En el croquis del accidente que figura en el atestado policial, se aprecia que el vehículo contrario (...), cuya conductora circulaba por la Avenida (...), lo hacía por el carril central. En este caso, que el color rojo estuviese apagado para quien circulaba por la calle (...), no implica ni presupone que esté en verde, motivo por el cual el vehículo debe extremar las precauciones a la hora de atravesar el cruce y atender a la señalización horizontal o vertical que exista (...)».

En otro apartado del atestado, DILIGENCIAS INFORMATIVAS, exponen: «“El ciclo semafórico de la calle (...) con (...) se encontraba averiado (la luz roja no encendía) mientras que las luces verdes y ámbar funcionaban correctamente. El semáforo situado en la Avda. (...) funcionaba correctamente con todos sus ciclos. El Servicio de mantenimiento de (...), que hizo acto de presencia en el lugar, se encargó de solucionar la avería antes mencionada”.

(...)

Consideraciones de este Servicio de Tráfico:

Mientras que por parte del reclamante se expone que el accidente se produce a consecuencia del funcionamiento irregular y deficiente mantenimiento del semáforo, el atestado policial considera que el accidente se produce debido a que el conductor del vehículo (...) que circulaba por la calle (...), al llegar a la intersección con la c/ (...), no se percató de que el ciclo en rojo del semáforo se encontraba apagado por avería (el verde y ámbar funcionando correctamente), por lo que prosigue su marcha produciéndose la colisión de forma frontolateral con el vehículo contrario (...), cuya conductora circulaba por la calle (...) en sentido descendente. Asimismo hace mención a que el servicio de mantenimiento de (...) se encargó de solucionar la avería antes mencionada.

En el croquis del accidente que figura en el atestado policial se aprecia que el vehículo que circulaba por la Avda. (...) en sentido descendente lo hacía por el carril central.

En este caso, que el color rojo estuviese apagado para quien circulaba por la c/ (...), no implica ni presupone que esté en verde, motivo por el cual el vehículo debe extremar sus precauciones a la hora de atravesar el cruce y atender a la señalización horizontal o vertical que exista.

Por otra parte, y en relación a lo reflejado en el escrito del reclamante sobre “deficiente mantenimiento del semáforo”, hay que apuntar que lo acontecido ha sido debido a una avería imprevista, resuelta a los pocos minutos de ser detectada y no a un deficiente mantenimiento del cruce semafórico».

A este informe se adjunta copia de determinados artículos del Reglamento General de Circulación que pueden ser de aplicación al caso, informe de la empresa (...), adjudicataria del servicio de conservación del sistema semafórico de la ciudad, así como copia de determinadas cláusulas del Pliego de Condiciones Técnicas y Administrativas que rigió la contratación.

En el informe aportado la contratista del servicio hace constar lo siguiente:

«A las 08:55 horas del día 03/05/2015, el operador de la sala de control de tráfico de Las Palmas de Gran Canaria da aviso de un accidente en la intersección de la Avda. (...)-(...).

A las 09:12 horas de ese mismo día, los operarios de mantenimiento de (...) se personan en el lugar, constatando la existencia de una avería en las instalaciones de cableado subterráneo. Dicha avería motivó que la señal roja de los semáforos para vehículos de la calle (...) se encontrase apagada en el momento en que se produce el accidente (aproximadamente a las 08:50 horas del día 03/05/2015).

(...)

Las averías relacionadas con el cableado de las instalaciones semafóricas son inevitables, al encontrarse las instalaciones de tráfico en la vía pública, siendo los registros accesibles y

sometidos a las condiciones medioambientales de la vía, no siendo imputable la incidencia a una negligencia o falta de diligencia en el adecuado mantenimiento de las instalaciones por parte de la empresa.

Es importante mencionar que, en el caso que nos ocupa, aquel que pasa por el semáforo averiado o apagado no puede asumir que tiene la preferencia, ya que desconoce la situación del resto de semáforos de la intersección. Por lo tanto, deberá extremar la precaución a la hora de acceder a la intersección, moderando su velocidad y cediendo el paso a los peatones, teniendo en cuenta que accede a una vía de doble sentido de circulación, dividida en dos calzadas separadas por una mediana».

- Con fecha 20 de mayo de 2015 se da traslado de la Resolución de admisión a trámite de la reclamación a la entidad contratista del mantenimiento del servicio, a efectos de que se persone en el procedimiento, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios.

- En esta misma fecha se solicita informe a esta entidad sobre determinados aspectos técnicos relativos al funcionamiento del ciclo de luces de los semáforos en caso de avería, que se emite el siguiente 15 de junio.

Indica este informe lo siguiente:

«(...) Dos grupos de semáforos se definen como incompatibles cuando no pueden encontrarse en verde simultáneamente, ya que provocarían una situación de alto riesgo para la circulación. Este caso está debidamente contemplado en el software del regulador semafórico, y si llegara a producirse el regulador pasaría a estado apagado con reintento, de manera automática e instantánea.

(...)

Los reguladores modelo CD del fabricante ETRA 1+D sólo cambian de estado cuando se da alguna de las ALARMAS MAYORES. La lámpara fundida se considera una ALARMA MENOR y no genera ningún cambio de estado del regulador semafórico. En caso de producirse esta alarma el regulador semafórico no pasa a modo de fallo, es decir, no se apaga ni se pone en intermitente.

Según el pliego de condiciones técnicas del contrato, el tiempo de respuesta para solucionar este tipo de incidencias es de una hora, habiéndose solucionado la incidencia en 30 minutos.

(...)

OTRAS CONSIDERACIONES A TENER EN CUENTA.

Al no disponer el cruce de ningún tipo de señalización vertical u horizontal complementaria que otorgue prioridad de circulación a unos vehículos sobre otros, como se

puede observar en las fotografías, a la hora de acceder a la intersección debemos regirnos por el Reglamento General de la Circulación, para lo cual debemos comprobar si tenemos o no la prioridad y no continuar la marcha sin aminorar la velocidad, como si tuviéramos la preferencia.

Existe señalización horizontal de paso de peatones en la calle (...). que se debe respetar, dejando pasar a todos los peatones que tengan la intención de cruzar, razón más que justificada para extremar la precaución al acercarnos a la intersección.

La visibilidad de los vehículos que acceden a la Avda. (...) desde la calle (...) es buena, no existiendo ningún obstáculo que impida la visión de vehículos que se acercan, tal y como puede observarse en la fotografía nº 7.

El accidente se produce un sábado a las 8:50 horas, con un volumen de tráfico de 104 vehículos/hora, según se extrae del histórico del Sistema Distribuido de Control de Tráfico Urbano. Teniendo en cuenta esa densidad de tráfico, si sólo se produjo un accidente, se puede deducir que el resto de vehículos que circulaba por la vía sí se percataron del semáforo apagado y tomaron las precauciones necesarias para poder atravesar la intersección.

Se desconoce el grado de atención del conductor que circulaba por la calle (...) y la velocidad a la que circulaba en el momento de la colisión al entrar en una intersección cuyas luces rojas del semáforo no salen. El sentido común nos dice que si nos acercamos a un semáforo en el que no vemos luz alguna, podemos deducir que existe un problema y lo lógico es extremar la precaución, moderar la velocidad y ceder el paso a los peatones, si los hubiera, teniendo en cuenta que se accede a una vía de doble sentido de circulación, dividida en dos calzadas separadas por una mediana.

De todo lo anterior, concluimos que no fue nada prudente y supuso un alto riesgo para la circulación el continuar la marcha sin tomar todas las precauciones posibles».

- El 16 de julio de 2016 se procede a la apertura del periodo probatorio, que se notifica a los interesados, así como a la entidad aseguradora y a la contratista del servicio. En el plazo concedido, los primeros proponen, además de la documental ya aportada, la testifical de los Agentes de la Policía Local que levantaron el atestado con ocasión del accidente. Esta testifical se practica el 28 de febrero de 2017.

En sus declaraciones, los Agentes se ratifican en el contenido del atestado instruido y manifiestan que el semáforo se encontraba averiado y que en ese caso al tratarse de un cruce tiene preferencia el vehículo que sale por la derecha.

- Con fecha 23 de febrero de 2017 se concede trámite de audiencia a los interesados, así como a las entidades aseguradora y contratista del servicio. Presentan alegaciones los primeros citados en las que proponen la terminación

convencional del procedimiento, al considerar que el resultado dañoso es consecuencia directa e inmediata del funcionamiento anormal del servicio público y de su obligación de conservación y mantenimiento, al no haberse dispuesto las medidas necesarias tendentes a prever la posibilidad de un siniestro como el acaecido.

- Se ha elaborado finalmente, con fecha 1 de febrero de 2018, la Propuesta de Resolución, desestimatoria de la reclamación presentada.

### III

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución desestima la reclamación al considerar, en esencia, que si bien el semáforo se encontraba averiado, el accidente fue debido a una infracción de las normas de circulación del conductor, quien debió comprobar si tenía o no la prioridad y no continuar la marcha sin aminorar la velocidad como si tuviera la preferencia. Entiende por ello que no concurre en el presente caso la necesaria relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio.

En el presente caso la realidad del hecho lesivo se encuentra acreditada en el expediente por medio del atestado instruido por la Policía Local, que refleja el accidente ocurrido. Se encuentran asimismo acreditados los daños materiales y lesiones sufridas por los interesados.

Sin embargo, por lo que se refiere a la relación de causalidad, ha de considerarse, en el mismo sentido que la Propuesta de Resolución, que no concurre en el presente caso, pues el accidente ha sido debido a la conducta del propio interesado.

Así, se encuentra acreditado en el expediente que el semáforo para vehículos de la calle (...). se encontraba averiado y que esta avería motivó que la señal roja del mismo se encontrase apagada en el momento en que se produjo el accidente. Así resulta del atestado instruido por los agentes de la Policía Local y es reconocido por la Sección de Tráfico y Transportes municipal y por la contratista encargada de su mantenimiento, que procedió a su reparación.

Sin embargo, como se deja constancia en la Propuesta de Resolución, el hecho de que el semáforo se encontrase apagado no permite interpretar que se tiene preferencia en la circulación ni que se estime que se encuentre en verde y por tanto habilite el paso. Al contrario, ante esta situación el conductor que se aproxima a la intersección y ha de cruzarla ha de extremar su precaución para evitar una posible colisión con los vehículos que transiten desde otra calle y moderar en consecuencia

su velocidad para el caso de que los vehículos se aproximen a las intersecciones, respetando las normas de prioridad de paso establecidas [arts. 45, 46.b), 56 y 57 del Reglamento General de Circulación, aprobado mediante Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre].

En este sentido, los Agentes de la Policía Local hacen constar en el Atestado instruido que el accidente se produjo debido a que el conductor del vehículo no se percató de que el ciclo en rojo del semáforo se encontraba apagado por avería, por lo que prosiguió su marcha. En este caso, como indica el informe del Servicio, que el color rojo estuviese apagado para quien circulaba por la calle (...), no implicaba ni suponía que estuviese en verde, motivo por el cual el vehículo debió extremar las precauciones a la hora de atravesar el cruce y atender a la señalización horizontal o vertical que existiera.

Además, como ha quedado acreditado, en la zona existe un paso de peatones, lo que obliga a extremar la precaución al acercarse a la intersección. A ello se une que la visibilidad de los vehículos que acceden a la Avda. (...) desde la calle (...) es buena, sin que exista ningún obstáculo que impida la visión de los vehículos que se acercan, tal como se aprecia en las fotografías que se aportan al expediente por la entidad contratista, por lo que el conductor estaba en condiciones de apreciar, si hubiera tenido la debida precaución, si podía o no acceder a la intersección de forma segura.

Todo ello permite concluir que, a pesar de la avería existente en el semáforo, el accidente fue originado por una inadecuada conducción por parte del reclamante, al no prestar la debida atención a las señales existentes y no adoptar las debidas precauciones al tratar de transitar por la intersección. La señalada avería en el semáforo, que provocó que la luz roja estuviese apagada, no permite trasladar a la Administración la responsabilidad por lo acontecido, pues, como se ha señalado, no implica que tales condiciones permitieran el paso, sino que el interesado debió mostrar especial precaución en su conducción.

Se considera por todo ello conforme a Derecho la desestimación de la reclamación que se propone.

## CONCLUSIÓN

La Propuesta Resolución que desestima la reclamación es conforme a Derecho.