



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 5 8 / 2 0 2 1

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 23 de noviembre de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados en el vehículo matrícula (...), como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 518/2021 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de 13 de octubre de 2021, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 20 de octubre de 2021, se solicita por el Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria, la emisión de dictamen preceptivo en relación con la Propuesta de Resolución formulada en el curso de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados, presuntamente, como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario, de titularidad insular.

2. La cantidad reclamada asciende a 7.007,22 euros, lo que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Presidente del Cabildo 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 (LCCC), en relación el primer precepto, con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. En el análisis a efectuar son de aplicación, tanto la referida LPACAP, como los arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), por ser las normas vigentes al tiempo de iniciarse la reclamación de

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

responsabilidad patrimonial. También resulta aplicable el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL); la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares; la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, el Reglamento de Carreteras de Canarias aprobado por Decreto 131/1995, de 11 de mayo y el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

4. El reclamante ostenta legitimación activa en el procedimiento incoado, pues ha sufrido daños materiales en la motocicleta de su propiedad derivados, presuntamente, del funcionamiento del servicio público viario, teniendo, por tanto, la condición de interesado en el procedimiento [art. 4.1.a) LPACAP].

La competencia para tramitar y resolver y la legitimación pasiva del procedimiento incoado le corresponde al Cabildo de Gran Canaria, como administración responsable de la gestión del servicio al que se atribuye la causación del daño, al tratarse de una carretera de interés insular.

5. La reclamación se inició dentro del plazo de un año desde la producción del hecho lesivo (art. 67.1 LPACAP). De los datos obrantes en el expediente administrativo se deduce que el accidente se produjo el 13 de diciembre de 2020 y la reclamación se interpuso el 16 de abril de 2021, por lo que no es extemporánea.

II

El fundamento fáctico de la pretensión indemnizatoria descansa en el escrito de reclamación del interesado y en la documentación obrante en el expediente, desprendiéndose de todo ello que, el día 13 de diciembre de 2020, sobre las 18:40 horas, el hijo del reclamante circulaba con la motocicleta propiedad del interesado matrícula (...), por la carretera GC-500, en el p.k. 36,815 y que debido a una mancha de aceite existente en el asfalto, su hijo perdió el control de la motocicleta al entrar en la glorieta, sufriendo la caída y los daños consecuentes en el vehículo.

En la documentación presentada por el reclamante, se anexa el informe estadístico elaborado en el día del accidente por la Guardia Civil. En este se indica que la luminosidad en el momento del siniestro era buena, concurriendo, como factor que influye en el accidente, la presencia de aceite en la superficie del firme. Por lo demás, en la descripción de los hechos se hace constar *«conductor motocicleta pierde el control de la motocicleta al entrar en glorieta, debido a una mancha de aceite en*

la calzada. Motocicleta y conductor caen al asfalto, causando diversos daños a la motocicleta y conductor con heridas leves».

El reclamante, también aporta un informe pericial sobre los daños causados al vehículo, valorándolo en un importe de 7.007,22 euros, cantidad que reclama a la Administración concernida. Además, también acompaña diversa documentación en relación con el vehículo a efectos probatorios.

III

1. Del examen del expediente administrativo, consta la realización de los siguientes trámites:

- El procedimiento comienza con la presentación del escrito de reclamación por el interesado el día 16 de abril de 2021 en la Oficina de Correos, con registro de entrada en el Cabildo Insular de Gran Canaria el 22 de abril de 2021.

- Con fecha 29 de abril de 2021, se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial, indicando que «la solicitud que realicen los interesados irá acompañada de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante», lo que fue notificado correctamente al reclamante.

- Con fecha 10 de junio de 2021, se emite informe del Servicio de Obras Públicas e Infraestructuras, del siguiente tenor literal:

« (...) Revisado el archivo de partes de trabajo y de recorrido, no se tiene constancia de dicha mancha de aceite en la calzada, así como tampoco nos consta que se produjera un accidente en el lugar indicado, ni en ese momento ni en otro.

El equipo de recorrido pasó por la zona en torno a las 13:00 horas de ese mismo día y no divisó nada, el supuesto incidente ocurrió a las 18:40. Al ser domingo no había equipos de trabajo trabajando como para comprobar si alguno de ellos también pasó por el lugar (...) ».

- En fecha 9 de julio de 2021, se concede trámite de vista y audiencia del expediente, sin que se haya formulado alegación alguna al respecto.

- Finalmente, con fecha 5 de octubre de 2021 se elabora la Propuesta de Resolución, mediante la que se desestima la reclamación presentada por el interesado.

2. En 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. 91.3 LPACAP. Sin

embargo, la demora producida no impide que se dicte resolución, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que no ha quedado probada la relación causal entre el funcionamiento del servicio público de carreteras y el daño soportado.

2. De acuerdo con la reiterada doctrina jurisprudencial, *«debemos recordar que si bien el artículo 106.2 de la Constitución Española establece que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. Del mismo modo el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo *“de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad”*.

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere (...) que concurran los siguientes requisitos:

A) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto, con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, así lo dice la Ley 30/1992, en el artículo 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y

D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto éste que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar las demás, la de 6 de febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial". (Fundamento de Derecho cuarto, de la sentencia n.º 757/2006, de 28 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

3. Este Consejo Consultivo ha señalado de manera reiterada y constante al respecto, como por ejemplo se hace en el reciente Dictamen 366/2021, de 8 de julio, que:

«En relación con ello, se ha señalado por este Consejo Consultivo en numerosos Dictámenes (por todos, Dictamen 210/2021, de 29 de abril), que el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Sobre la Administración recae el onus probandi de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia

en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y, del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC), que permite trasladar el onus probandi a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquella toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

Como se acaba de recordar, el art. 32 LRJSP exige para que surja la obligación de indemnizar de la Administración que el daño alegado debe ser causado por el funcionamiento normal o anormal de un servicio público. No basta, por tanto, que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño haya sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que este haya sido defectuoso. Es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad. Para ello, es necesario que el hecho o conducta que se alega como causa del daño pertenezca al ámbito de actividad o funcionamiento del servicio».

4. Aplicando la anterior doctrina al caso que nos ocupa, y teniendo en cuenta la documental obrante en el expediente, en el presente asunto, la realidad del hecho lesivo, consistente en la efectiva producción del accidente por resbalar la moto del reclamante por la existencia de una mancha de sustancia deslizante en la calzada, así como que ocurrió el día por él indicado, en la zona y hora señaladas en su escrito, y con los daños alegados, no se cuestiona por parte de la Administración, resultando acreditada por el informe emitido por la Guardia Civil.

En cuanto a la presencia de sustancia deslizante en la calzada, también es confirmada por la Guardia Civil en el atestado elaborado con ocasión del siniestro, en el que se informa además que la carretera se encuentra en perfecto estado para el uso y circulación de vehículos, siendo la señalización practicada -vertical y horizontal- en la vía correcta -ceda el paso-, estando la velocidad limitada a 40 km/h.

Ello no obstante, el informe preceptivo del servicio indica que el equipo de recorrido pasó por la zona supervisándola a las 13:00 horas, de lo que se infiere que el servicio se prestó debidamente aproximadamente 5 horas antes del accidente, sin que en los partes de trabajo y de recorrido figure la existencia de sustancia deslizante alguna próxima a la glorieta donde se produjo el siniestro, y sin que conste tampoco la ocurrencia de accidentes anteriores. Por tanto, se considera que el funcionamiento del Servicio de Carreteras ha sido correcto, teniendo en cuenta los

informes obrantes en el expediente, no habiéndose probado lo contrario por parte del interesado.

Además el conductor del vehículo debió haber extremado la precaución en la circulación, al existir dos señales de «ceda el paso», una vertical y otra horizontal, al entrar en la glorieta, siendo la visibilidad el día de los hechos adecuada por lo que, en su caso, podría haber observado la sustancia deslizante existente en el pavimento al aproximarse a la glorieta.

Al respecto debemos recordar que el art. 10.2 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, dispone

«2. El conductor debe utilizar el vehículo con la diligencia, precaución y atención necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno, cuidando de no poner en peligro, tanto a sí mismo como a los demás ocupantes del vehículo y al resto de usuarios de la vía».

Añadiendo el art. 13.2 del citado texto legal que:

«2. El conductor de un vehículo está obligado a mantener su propia libertad de movimientos, el campo necesario de visión y la atención permanente a la conducción, que garanticen su propia seguridad, la del resto de ocupantes del vehículo y la de los demás usuarios de la vía (...)».

5. Sobre la presencia de manchas de sustancias deslizantes, aceite, gasoil o lluvia en la calzada y su incidencia en la producción de accidentes este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse, entre otros, en nuestro Dictamen 199/2019, de 23 de mayo y en el Dictamen 67/2019, de 28 de febrero, en supuestos similares, en los que indicábamos:

«(...) en cuanto se refiere al funcionamiento del servicio de carreteras, se debe recordar que, como se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo (v.g. Dictamen 310/2015, de 10 de septiembre), además, entre otros muchos, del citado en la propia Propuesta de Resolución (DCC 317/2016, de 5 de octubre), es obligación de este servicio la de mantener las vías públicas en las mejores condiciones posibles para la seguridad de la circulación (art. 22 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, art. 57.1 TRLTSV), lo que incluye la retirada de obstáculos y vertidos accidentales que pudieran existir, cualquiera que fuera su procedencia. Ahora bien, ello no convierte a la Administración en responsable de los daños que se hayan causado como consecuencia de la conducta de terceros o de la propia víctima, ni tampoco puede exigírsele una actuación más allá de lo razonable en el cumplimiento de sus obligaciones de conservación y mantenimiento, exigiendo una actuación inmediata en cada ocasión en que se produzca un

vertido en la vía. Así de forma reiterada se ha sostenido por el Tribunal Supremo, de cuya doctrina es exponente la STS de 8 de octubre de 1986, con cita de la de 11 de febrero del mismo año, y que se reitera en la posterior STS de 11 de febrero de 1987, que condensa esta doctrina en los siguientes términos: «Asimismo se estableció en dicha sentencia y es de plena aplicación al caso actual, que de lo actuado resulta patente la realidad de la mancha de aceite en el punto indicado, situado a la salida de una curva y cambio de rasante pero sin embargo no se ha podido acreditar el origen de la misma, que presumible y fundadamente se atribuye al derrame o pérdida de un vehículo, sin que exista tampoco el menor antecedente acerca del momento en que tuvo lugar y por consiguiente si ocurrió horas o minutos antes de que se produjera el accidente de autos y de aquí se desprende en primer lugar, la intervención en el hecho causante del accidente, de un tercero desconocido pero ajeno a la Administración que ocasionó consciente o inadvertidamente la situación de peligro generadora del daño, con lo que se rompe ese preciso carácter directo entre el actuar administrativo y el perjuicio ocasionado de que antes se trató y sólo queda como vía de posible responsabilidad de aquella, la omisión de la vigilancia debida a la carretera en la que se apoya la parte actora en realidad su reclamación y sobre esto se ha de decir, que si bien es cometido del organismo correspondiente la vigilancia de las carreteras para mantenerlas útiles y libres de obstáculos de todo tipo que impidan o dificulten su uso con las debidas garantías de seguridad y conste en el expediente que tal función de policía se realizaba en aquella zona en la forma habitual, la naturaleza indicada del factor causante del accidente y la posibilidad de que se hubiera producido poco antes de ocasionarse aquel, hace que por muy estricto concepto que se tenga de esa función de vigilancia, no quepa imputar a la Administración en el caso de autos incumplimiento de aquella o cumplimiento defectuoso de la misma, por no eliminar perentoriamente y con toda urgencia una mancha de aceite, que en un momento determinado se puede producir de forma tan repentina como impensable y de consiguiente, falta ese nexo causal preciso entre el daño ocasionado y el actuar de la Administración en el mantenimiento del servicio público de carreteras (...)». Repárese en que esta línea jurisprudencial ha encontrado posteriormente literal y expreso respaldo legal, tanto en la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modificó el art. 141 LRJAP-PAC, como en el vigente art. 34 LRJSP, en el sentido de establecer que no serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos. El estado actual de los conocimientos científicos y técnicos sobre la conservación y mantenimiento de vías públicas no permite que los agentes del correspondiente servicio público prevean cuándo se va a producir un vertido en la calzada, ni que tengan conocimiento inmediato de la presencia del mismo y que se presenten instantáneamente a limpiarlo. Esta doctrina resulta aplicable al presente caso. Cuestión distinta es que se acredite un defectuoso funcionamiento del servicio de mantenimiento porque haya transcurrido demasiado tiempo entre los recorridos de vigilancia, que puede ser de horas o días, dependiendo de la intensidad de tráfico que soportan las vías, como hemos

señalado en numerosos dictámenes (por todos, Dictámenes 317/2016, de 5 de octubre y 286/2013, de 30 de julio) (...)».

Por todo lo anteriormente expuesto, se considera que la Propuesta de Resolución se ajusta a Derecho, ya que los daños cuyo resarcimiento se pretenden por el interesado no serían indemnizables toda vez que, conforme al art. 34 LRJSP, no ha quedado acreditada la existencia de nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento del Servicio, no habiéndose probado de forma fehaciente el mal funcionamiento de este.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución, por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada, se considera conforme a Derecho.