



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 0 8 / 2 0 2 1

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 28 de diciembre 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 personales y materiales ocasionados en la motocicleta (...) como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 576/2021 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de 15 de noviembre de 2021, con registro de entrada en el Consejo Consultivo de Canarias el 23 de noviembre de 2021, se solicita por el Sr. Consejero de la Consejería de Gobierno de Presidencia del Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria, la emisión del dictamen en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por (...).

2. El presente Dictamen solicitado por el Consejero de la Consejería de Gobierno de Presidencia -competencia delegada en virtud de Decreto 42/2019 de 24 de julio de 2019-, tiene por objeto la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial del Cabildo de Gran Canaria, iniciado por el interesado, en virtud del cual se solicita la indemnización de los daños materiales y físicos irrogados en su persona, como consecuencia de la caída sufrida el día 27 de octubre de 2019, cuando conducía una motocicleta (...), en la carretera GC-23 acceso a la GC-2, en el Túnel Julio Luengo, sobre las 07:20 h, al perder el control de la misma debido a la existencia de una mancha de aceite que se encontraba en el pavimento, cayendo la motocicleta hacia la derecha, y sufriendo

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

por ello traumatismos en codo izquierdo, cadera derecha, hombro ipsilateral y contusiones varias.

3. Es preceptiva la solicitud de dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), habida cuenta de que la cantidad reclamada por el interesado -18.013,92 euros- supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

4. En este supuesto, si bien la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC, dicha competencia de solicitud de dictamen ha sido delegada mediante el referido Decreto 42/2019, en el Consejero de la Consejería de Gobierno de Presidencia.

5. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP); la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), así como la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de carreteras de Canarias (en concreto, los arts. 10.3 y 54). También debemos citar al efecto la normativa reguladora del servicio viario de referencia, constituida, entre otras normas, por el art. 6.2.c) de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

Desde el punto de vista sustantivo, resulta de aplicación 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.

6. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

En este sentido, se ha de indicar que el reclamante ostenta la condición de interesado, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal del servicio público de mantenimiento de carreteras. En este caso, el reclamante está legitimado activamente porque pretende el resarcimiento de los daños que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento de dicho servicio público.

Por otro lado, el Cabildo de Gran Canaria está legitimado pasivamente porque se le imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de su competencia.

7. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo LPACAP.

II

El reclamante promueve la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños materiales y personales causados, presuntamente, por el funcionamiento anormal del servicio público de carreteras. A este respecto, el interesado reclama se le indemnicase por los daños físicos y materiales soportados como consecuencia de la caída que tuvo lugar el día 27 de octubre de 2019. Así, en su escrito de reclamación inicial manifiesta, entre otras, lo siguiente:

« (...) el pasado 27 de octubre de 2019, conducía una motocicleta (...), me encontraba circulando por la GC 23 acceso a la GC 2, túnel Julio Luengo sobre las 7:20 horas, cuando pierdo el control del vehículo a causa de una mancha de ACEITE que se encontraba en la carretera cayendo desde la altura de la moto hacia la derecha, recibiendo traumatismos en codo izquierdo, cadera derecha, hombro ipsilateral y contusiones varias, provocando daños en el vehículo y daños personales (...).

SEXTA.- En el presente supuesto, tal y como consta debidamente acreditado, es responsable el Cabildo de gran Canaria, al ser el encargado del mantenimiento de las carreteras y por ende el que debe velar por el correcto estado de las mismas evitando no producir ningún perjuicio a los usuarios (...).».

El reclamante adjunta diversa documentación con efecto probatorio: atestado de la Policía Local, documentación médica, documentos para acreditar abonos de gastos, documentación del vehículo y valoración de daños soportados debido al accidente.

Con todo, el interesado reclama 7.708,29 euros, en concepto de daños materiales sufridos en el vehículo y 10.305,63 euros por los daños personales.

III

1. Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial observados son los siguientes:

- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Cabildo de Gran Canaria el día 21 de octubre de 2020, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, el interesado solicita una indemnización por los daños sufridos debido al accidente soportado el día 27 de octubre de 2019.

- Tras la correspondiente tramitación procedimental, con fecha 5 de noviembre de 2020, se comunica el inicio del plazo para la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial incoado.

- Con fecha 16 de diciembre de 2020, se emite informe técnico preceptivo sobre el estado de la carretera en relación con el accidente alegado. Adjuntando partes de servicio de conservación y mantenimiento de la citada carretera, así como el reportaje fotográfico.

- En fecha 8 de marzo de 2021, se notifica al interesado la apertura de trámite de audiencia y vista del expediente. Mediante escrito de 6 de abril de 2021, el interesado formula escrito de alegaciones en su defensa.

- Con fecha 21 de abril de 2021, se emite la Propuesta de Resolución, de carácter desestimatorio.

- Con fecha 24 de mayo de 2021, se emite el Dictamen 296/2021 del Consejo Consultivo de Canarias, en virtud del cual se considera oportuno retrotraer el procedimiento al efecto de que se solicite por la Instrucción del procedimiento determinada información complementaria para poder entrar a resolver el fondo del asunto planteado. Concretamente, que se informe sobre la velocidad a la que circulaba el afectado por la carretera según la cámara de vigilancia, el límite de velocidad establecido en la carretera en el momento del accidente, y los recorridos de vigilancia realizados por la zona así como el estándar calificable en relación con el funcionamiento del servicio.

- En consecuencia, tras la retroacción del procedimiento se incorpora al expediente informe complementario del Servicio Técnico de Obras Públicas.

- En fecha 25 de octubre de 2021, se concede nuevo Trámite de Audiencia al interesado, sin que este haya presentado nuevo escrito de alegaciones en su defensa.

- En fecha 12 de noviembre de 2021, se emite la Propuesta de Resolución, que se somete a Dictamen del Consejo Consultivo.

2. En el presente supuesto, se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, la demora producida no impide la resolución del procedimiento, 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 sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo desestima íntegramente la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por considerar que no ha quedado probada la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento normal o anormal del Servicio Público de mantenimiento de carreteras del Cabildo de Gran Canaria.

2. Este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constante, por ejemplo, en el reciente Dictamen 325/2021, de 14 de junio:

« (...) Como en cualquier otro procedimiento administrativo (art. 77 LPACAP), la carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, reiterando 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. Por esta razón el art. 67.2 LPACAP exige que en su escrito de reclamación el interesado especifique la relación de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento del servicio público; y proponga prueba al respecto concretando los medios probatorios dirigidos a demostrar la producción del hecho lesivo, la realidad del daño, el nexo causal entre uno y otro y su evaluación económica. Esta prueba puede ser directa o por presunciones, pero para recurrir a éstas es necesario que exista un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano entre un hecho probado y aquel cuya certeza se pretende presumir, debiendo incluir el órgano instructor en su propuesta de resolución el razonamiento en virtud del cual establece la presunción (art. 386 LEC en relación con el art. 77 LPACAP).

Sobre la Administración recae en cambio 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 (arts. 77 y 78 LPACAP) 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».

3. Entrando en el fondo del asunto que se nos plantea, por un lado, se considera que la realidad de los hechos expuestos ha quedado debidamente probada, en lo que se refiere particularmente con el accidente soportado por el motociclista con causa en la existencia de una *mancha de aceite o sustancia deslizante* en el asfalto. Como nos indica la Policía Local existió una mancha de 90 metros de aceite o diésel en el pavimento y que la motocicleta del perjudicado *quedó a unos 130 metros de donde cayó*; corroborando, pues, los hechos expuestos.

4. Por otro lado, restaría por determinar si el Cabildo de Gran Canaria debería asumir la responsabilidad del accidente soportado por el reclamante. Así, en nuestro Dictamen 152/2015, de 24 de abril, hemos expuesto que:

«El art. 139.1 LRJAP-PAC exige que para que surja la obligación de indemnizar de la Administración el daño alegado debe ser causa del 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 éste haya sido defectuoso. Es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad».

De acuerdo con la documental obrante en el expediente, en atención al informe complementario del Servicio Técnico, dando debida respuesta a la alegación formulada por el interesado sobre la falta de señalización del límite de la velocidad, se acredita que existía señal limitativa de velocidad de 60 km/h, situándose esta señal 350 metros antes del punto kilométrico en el que se produjo el siniestro. En consecuencia, el piloto pudo haberla observado con la debida antelación. Pero es que, además, el Servicio Técnico nos indica que el afectado pudo haber circulado en el momento del accidente a 86,40 km/h, incluso podríamos encontrarnos ante una velocidad superior, nos señala, infringiendo plenamente la normativa sobre el límite de velocidad establecido, excediendo la velocidad indicada, asumiendo con ello el perjudicado su propio riesgo y poniendo incluso en riesgo la seguridad de los demás usuarios de la carretera. Literalmente, nos indica el Servicio en su informe *«teniendo en cuenta que el desplazamiento sufrido es de la motocicleta deslizando por el suelo, sufría una deceleración negativa al ir reduciendo la velocidad de la misma paulatinamente, se puede intuir que la velocidad podría ser algo superior a los 86,40 km/h».*

Al respecto, hemos reiterado en nuestros recientes Dictámenes las obligaciones que impone la legislación de seguridad vial a los conductores, establecidas en el momento de la producción del accidente en el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (LTCVM-SV), y el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre (RGC). Estas obligaciones se encuentran previstas actualmente en el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto legislativo 6/2015, de 30 de octubre, en vigor desde el 31 de enero de 2016 y el citado RGC.

Así, dispone la legislación vigente que los conductores deben circular con la diligencia y precaución necesaria para evitar todo daño propio o ajeno (art. 10

LTCVM-SV); en condiciones de controlar en todo momento a su vehículo y de prestar atención permanente a la conducción que garantice su propia seguridad (arts. 13 LTCVM-SV); y, por último, adecuando la velocidad del vehículo al estado de la vía de manera que pueda detener su vehículo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (art. 21 LTCVM-SV).

5. Por lo demás, el informe complementario del Servicio señalado determina que los dos vehículos siguientes al accidente se detuvieron para asistir al reclamante y que las dos motocicletas no se cayeron, menos aún debido a la misma mancha de aceite.

Por tanto, en respuesta a la aclaración solicitada sobre el debido funcionamiento del Servicio, se ha llegado a acreditar que este funcionó correctamente, pues de acuerdo con los partes del servicio de limpieza y mantenimiento de la carretera controvertida, así como los distintos informes preceptivos obrantes en el expediente, se cumplió con el estándar exigible sin que se haya llegado a probar por el interesado que la permanencia del aceite en la calzada estuviera durante un largo periodo de tiempo en esta, pudiendo, por otro lado, haber sido causada por un vehículo anterior, y por tanto, por la intervención de un tercero.

Al respecto, podríamos citar diversos Dictámenes del Consejo Consultivo de Canarias sobre accidentes causados por manchas o sustancias deslizantes en la calzada (67/2019; 199/2019; 558/2021; 566/2021). Entre otros, en el reciente Dictamen 566/2021, de 30 de noviembre, indicábamos:

« (...) Asimismo, el interesado no ha presentado prueba alguna que permita considerar lo contrario, es decir, que la mancha de aceite estuvo mucho tiempo sobre la calzada, lo que habría supuesto un funcionamiento deficiente del Servicio.

4. Este Consejo Consultivo ha manifestado en casos similares al que nos ocupa, como por ejemplo se hace en el Dictamen de este Organismo 199/2019, de 23 mayo, que:

" (...) 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 aquélla, 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 aquélla 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) (...)”.

Doctrina que, por las razones ya expuestas, resulta ser plenamente aplicable al presente asunto.

5. Por todo ello, procede afirmar que no concurre relación de causalidad entre el correcto funcionamiento del Servicio y los daños reclamados por el interesado (...)».

6. A mayor abundamiento, como venimos reiterando en este Consejo, no podemos ignorar que el principio de causalidad parte de la constatación de que todo efecto tiene siempre una causa. Dadas unas condiciones necesarias y suficientes para que se produzca un efecto, éste siempre sucede. En idénticas circunstancias una causa produce siempre el mismo efecto. Una causa puede estar configurada por una serie de condiciones. Todas ellas son necesarias para que se produzca determinado efecto, pero si este no se produce al eliminar una de esas condiciones, entonces la condición eliminada será la causa determinante del resultado.

Aplicada la anterior teoría al caso expuesto, debemos tener en cuenta que las vías y carreteras presentan distintos elementos que los conductores de vehículos deben tener presente en el momento de la conducción, pues los obstáculos sobre la vía pueden ser una condición necesaria para que se produzcan daños, pero la circunstancia decisiva es que el conductor del vehículo acomode su marcha a las circunstancias de la vía para evitar esos daños. Por tanto, el estado de la vía se podría calificar como la causa eficiente del accidente, a lo que hay que añadirse la omisión de la precaución debida al circular por la parte que lo sufre. Ese mal estado de la vía es causa necesaria pero no suficiente. Sin él no se habría producido la colisión, pero para la producción de esta se ha de unir a aquella la impericia del conductor. Sin esta impericia la colisión no se habría producido. Es esta la causa determinante del resultado lesivo en este caso.

7. En definitiva, por todas las razones expuestas, 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.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución emitida en el presente procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial extracontractual, es conforme a Derecho.