



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 1 8 / 2 0 1 7

(Sección 1ª)

La Laguna, a 20 de septiembre de 2017.

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 (...), por lesiones personales y por daños ocasionados en el vehículo, como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 266/2017 ID)\**.

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

### 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, iniciado a instancias de (...), en solicitud de una indemnización de 38.361,11 euros por las lesiones personales y daños materiales que le irrogó el accidente de circulación que sufrió el 4 de noviembre de 2013 cuando circulaba con su motocicleta (...) por la vía municipal 1°C-2110, antiguo camino agrícola entre La Milagrosa y el Lomo de la Cruz y cuya causación imputa al estado de la vía.

2. La cuantía de la indemnización solicitada determina la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Señor 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 carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC); la cual es aplicable, en virtud de la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición derogatoria 2, a) y la

---

\* Ponente: Sr. Lorenzo Tejera.

disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), ya que el presente procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de esta última.

3. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario, por consiguiente 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.

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva y de no extemporaneidad de la reclamación.

5. De acuerdo con la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición derogatoria 2, d) y la disposición final séptima de la citada LPACAP, el presente procedimiento se rige por 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. Conforme al art. 13.3 RPAPRP, el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, plazo que en el presente procedimiento se ha superado; sin embargo esta circunstancia no impide que se dicte la Resolución porque la Administración está obligada a resolver expresamente, aun vencido dicho plazo, en virtud del art. 42.1 LRJAP-LPAC, en relación con los arts. 43.3, b) y 142.7 de la misma.

6. En la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en irregularidades formales que obstan a un Dictamen de fondo.

## II

1. En su escrito de reclamación el interesado relata que el 4 de noviembre de 2013 circulaba con su motocicleta (...) por la Carretera GC-381, Carretera de la Milagrosa, Lomo de la Cruz, sobre la 19:45 horas en sentido descendente, cuando de repente perdió el control de la motocicleta cayendo al suelo al encontrarse la vía en mal estado de mantenimiento, con baches, gravilla y agrietada.

2. Alega que la causa del accidente fue la falta de mantenimiento en perfecto estado de la vía de circulación dado no pudo evitar perder el control sobre su vehículo debido al deficiente estado de la vía, de lo cual deriva la responsabilidad patrimonial de la Administración titular de la vía y por tanto responsable de su mantenimiento.

3. Como prueba de la realidad del accidente y de su causa aporta copia del atestado número 3978/2013, que redactaron los dos agentes de la Policía Local de Las Palmas de Gran Canaria que acudieron al ser avisados del acaecimiento del accidente y solicita que declaren en calidad de testigos.

4. El informe, de 27 de mayo de 2015, del Inventario de Bienes del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y que emite el Servicio Municipal de Patrimonio a solicitud de la instructora, a la vista de las fotografías y croquis aportados, concluye que el accidente acaeció en el vial municipal 1°C-2110, antiguo camino agrícola G-V-9, entre La Milagrosa y el Lomo de la Cruz.

5. El preceptivo informe del servicio a cuyo funcionamiento se imputa la causación del daño (art. 10.1 RPAPRP) consiste en el informe, de 23 de junio de 2015, del Servicio Vías y Obras, que expresa que el 25 de junio de 2013 tuvieron constancias de anomalías en la vía; que la empresa adjudicataria del contrato de mantenimiento de la red viaria en la zona, ejecutó los trabajos de reparación, los cuales concluyeron el 5 de julio de 2013; que visitado dicho emplazamiento el día 15 de junio de 2015, se aprecia, que en la zona señalada por el Servicio de Patrimonio, la calzada presenta un firme irregular, agrietado, con algún bache y gravilla suelta.

6. De la lectura del atestado resulta que los agentes de la Policía Local no presenciaron el accidente, sino que se personaron en el lugar con posterioridad. El único agente redactor del atestado que compareció como testigo en el procedimiento corrobora este hecho.

7. En el atestado se describe que la vía carece de arcenes, que está limitada por laderas y arbustos con vallado de protección en curva, que hay gravilla suelta en las proximidades de sus márgenes y que el firme de la vía es de aglomerado asfáltico en mal estado de conservación. Se acompaña de una fotografía que muestra como a lo largo de todo el tramo fotografiado, que al fondo traza una curva en sentido descendente hacia la derecha, el firme de aglomerado asfáltico presenta una superficie irregular y agrietada.

8. El atestado no recoge más señales sobre la vía que las dejadas por el costado de la motocicleta al arrastrarse sobre el asfalto hasta colisionar con el vallado de protección sito en la curva. No hay huellas de frenada.

9. En la «Diligencia de informe de parecer» el instructor del atestado expresa que le parece que el accidente de circulación, se produjo de la forma siguiente:

«Sobre las 19:50 horas del día 4 de noviembre de 2013, (...) al mando de la motocicleta con placas de matrícula (...), (...), circulaba por la zona denominada Lomo de La Cruz, Carretera de la Milagrosa GC-381, en sentido descendente, que al llegar aproximadamente a la altura de una curva hacia la derecha, debido al mal estado de conservación de la vía, aglomerado asfáltico irregular y agrietado con gravilla suelta en las proximidades de sus márgenes, el conductor de la motocicleta pierde el control del vehículo cayendo hacia el lado izquierdo, arrastrándose la motocicleta unos metros hasta su colisión con el vallado de protección.

Por tanto, esta Instrucción considera como causa principal en el accidente que nos ocupa, el mal estado de conservación de la vía por el firme irregular y gravilla suelta en las proximidades de sus márgenes».

10. Según el atestado y el croquis que incorpora el accidente se produjo al inicio de la curva.

11. El instructor dispuso que declarara el conductor de la motocicleta, pero como había sido evacuado por una ambulancia del Servicio Canario de la Salud al Hospital Universitario de Gran Canaria Doctor Negrín, la declaración se realizó el 8 de noviembre de 2013 ante los mismos agentes. En el acta de manifestación se lee que el reclamante en relación con el accidente declaró:

«que circulaba bajando por la Ctra. de La Milagrosa con dificultad ya que debido al estado de la carretera la motocicleta le iba dando saltos, y al llegar a una curva a la derecha siente como la rueda de atrás se desliza hacia el lado izquierdo y al parar la misma se tranca y sale despedido hacia el lado izquierdo de la vía».

Preguntado sobre la velocidad a la que circulaba manifiesta que:

«no recuerda exactamente pero no iba rápido debido al estado de la carretera».

12. La única descripción que hay sobre las circunstancias del accidente y cómo se desarrolló es la propia declaración del reclamante. Los agentes de la Policía Local no presenciaron el accidente y su parecer sobre cómo se produjo es meramente una suposición que es contradicha por la declaración del conductor de la motocicleta, por las siguientes razones:

a) Éste declara que debido al estado de la carretera la motocicleta le iba dando saltos. Este vehículo, como todos los demás vehículos a motor, está provisto de neumáticos y de un sistema de suspensión con amortiguadores para que transite sobre superficies irregulares sin que dé saltos que pongan en riesgo su estabilidad, siempre que circule a la velocidad adecuada para permitir que los neumáticos y el sistema de suspensión puedan absorber el impacto del paso del vehículo sobre esas

irregularidades. De la propia declaración del conductor resulta que conocía en qué estado se encontraba el firme y, sin embargo, no adaptó la velocidad del vehículo al estado de la vía, deber de diligencia que le imponían el art. 19.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, vigente a la fecha del accidente; y el art. 45 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre.

b) El conductor no afirma en ningún momento que la motocicleta haya derrapado porque pasó sobre gravilla presente en el carril cuando ya se encontraba en la curva. Cuando el conductor de una motocicleta entra en una curva a una velocidad excesiva para las características de la misma, ha de inclinar excesivamente el vehículo para contrarrestar la inercia que lo lleva en línea recta y fuera de la calzada. Este exceso de inclinación hace que los neumáticos no ataquen la calzada por su banda de rodadura, que está diseñada para proporcionar adherencia, sino por el borde del neumático que carece de ese diseño, con lo cual pierde la adherencia sobre la calzada y derrapa al pasar sobre gravilla. Sin embargo, aquí no sucedió así, porque del atestado y de su croquis resulta que la caída de la motocicleta se produjo inmediatamente antes de que ésta entrara en la curva. El propio conductor lo corrobora cuando dice: «al llegar a una curva».

c) El conductor describe con precisión las circunstancias que causaron la caída de la motocicleta:

Al llegar a la curva «la rueda de atrás se desliza hacia el lado izquierdo y al parar la misma se tranca y sale despedido hacia el lado izquierdo de la vía».

Si la rueda trasera se deslizó hacia el lado izquierdo eso significa que el conductor al encontrarse con la curva frenó bruscamente con el freno trasero. Esa frenada brusca provocó que la rueda trasera no sólo derrapara sino que además se trancara o bloqueara. El bloqueo de la rueda trasera más frecuentemente lo causa la actuación del conductor. Si frena bruscamente, ésta se bloquea. El propio conductor lo manifiesta: «al parar la misma (la rueda trasera) se tranca»; con otras palabras más técnicas: al frenar la rueda trasera se bloqueó.

El bloqueo de una rueda provoca que esta pierda adherencia con lo que se produce la caída de motocicleta. Unas ruedas bloqueadas comportan imposibilidad de control del vehículo ya que mantienen la trayectoria recta, independientemente de cuál sea la intención del conductor.

Todo esto que se ha explicado lo sabe todo conductor de motocicleta, porque ese conocimiento se lo exigen en los exámenes para expedirle la correspondiente licencia de conducción.

13. En definitiva, no hay ninguna prueba de que el estado de la vía haya causado la caída de motocicleta. Este estado de la vía lo conocía el conductor y, sin embargo, circulaba a una velocidad excesiva para el estado del firme, como él mismo declara al decir que circulaba con la motocicleta dando saltos. El propio conductor declara que la caída de la motocicleta se produjo porque se bloqueó la rueda trasera a causa del modo de conducir del piloto. Sea cual sea el estado del firme, éste no puede producir el bloqueo la rueda trasera. Por consiguiente, no hay nexo causal entre el funcionamiento del servicio municipal de conservación y mantenimiento de las vías públicas y el daño por el que se reclama, por lo que la pretensión resarcitoria debe ser desestimada.

14. La Propuesta de Resolución en sus antecedentes de hecho no incluye ninguna descripción del hecho lesivo con base en la prueba documental y en la testifical ni en ningún extremo afirma con base en dichas pruebas que el accidente fue causado por el estado de la vía. En su antecedente de hecho 5º resume el resultado de la prueba testifical: Uno de los testigos declara que desconoce la causa y modo de producción del mismo; el otro, que declara que no presenció el accidente, dice que la causa del mismo «*pudo ser* la presencia de baches y gravilla». Con base en esta presunción de probabilidad, a pesar de que no hay prueba alguna de que el accidente haya sido causado por el estado de la vía y a pesar de que de la propia declaración del reclamante resulta que el accidente se produjo por su negligencia, la Propuesta de Resolución se dirige a estimar parcialmente la pretensión resarcitoria.

Sin la acreditación cumplida de la existencia del nexo causal, la Administración no puede admitir sin más los hechos alegados por el reclamante como integrantes de la relación de causalidad, porque como hemos razonado en numerosos Dictámenes (véanse por todos nuestros recientes Dictámenes 20/2017, de 24 de enero y 97/2017, de 23 de marzo), según el art. 139.1 LRJAP-PAC, el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es, obvia y lógicamente, que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento.

La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, según el art. 6.1 RPAPRP que reitera 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 citado art. 6.1 RPAPRP 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. 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, (arts. 78.1 y 80.2 LRJAP-PAC) 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.

Como toda la actividad de la Administración está disciplinada por el Derecho (art. 103.1 de la Constitución, arts. 3, 53, 62 y 63 LRJAP-PAC), incluida la probatoria (art. 80.1 LRJAP-PAC). Ya se ha visto que para poder estimar una reclamación de responsabilidad por daños causados por los servicios públicos es imprescindible que quede acreditado el hecho lesivo y el nexo causal (art. 139.1 LRJAP-PAC, arts. 6.1, 12.2 y 13.2 RPAPRP), recayendo sobre el interesado la carga de la prueba (art. 6.1 RPAPRP).

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. 80.1 LRJAP-PAC).

Pero sin prueba del acaecimiento del hecho lesivo, la Administración no lo puede considerar probado con base en la mera afirmación de la reclamante porque ésta no constituye prueba (art. 299 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC).

La Administración, cuya actividad está siempre dirigida a la consecución del interés público y por ello regida por el principio de legalidad, no puede disponer el objeto de un procedimiento de reclamación de su responsabilidad patrimonial (art. 281.3 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC) y admitir sin prueba la existencia del hecho lesivo; puesto que la indemnización sólo procede en caso de que la lesión haya sido producida por el funcionamiento del servicio público (art. 139.1 LRJAP-

PAC), por cuyo motivo la Resolución (y por ende su Propuesta y el Dictamen sobre ella) debe pronunciarse necesariamente sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida (art. 13.2 RPAPRP y concordante art. 12 del mismo). Como no existe relación de causalidad sin que exista la causa que es el hecho lesivo, la Propuesta de Resolución debe pronunciarse sobre la existencia de éste, fundamentándola en las pruebas aportadas; y si éstas no son directas, razonando por qué a partir de las indirectas debe presumirse su realidad. Esta motivación sobre la prueba del acaecimiento del hecho lesivo es ineludible tanto en virtud de la remisión del art. 80.1 LRJAP-PAC al art. 386 LEC, como por el art. 54.1, f) LRJAP-PAC en relación con el art. 13 RPAPRP.

El procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración es uno de aquellos cuya naturaleza exige la prueba de la causa de la lesión, como resulta de que el art. 6.1 RPAPRP obligue a que el escrito de reclamación debe proponer los medios de prueba y aportar los documentos e informes oportunos; del art. 7 RPAPRP que prescribe taxativamente que se realicen los actos de instrucción oportunos para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la reclamación, entre los que se hallan, según los arts. 12 y 13 RPAPRP, la causa de la lesión o hecho lesivo; del art. 9 RPAPRP que contempla un período probatorio; y, por último, del art. 14 RPAPRP que permite recurrir al procedimiento abreviado únicamente cuando de las actuaciones, documentos e informaciones del procedimiento general resulte inequívoca, además de otros datos, la relación de causalidad.

El art. 80.2 LRJAP-PAC sólo permite que la Administración pueda tener por ciertos los hechos alegados por los interesados cuando su realidad le conste por actuaciones y documentos anteriores, por ser notorios o porque el interesado, al iniciar el procedimiento, ha aportado pruebas documentales o de otro tipo que los demuestren incontestablemente, deviniendo innecesaria la práctica de prueba.

Por último, si se admitiera que la Administración puede admitir sin prueba la realidad de la causa de la lesión o, lo que es lo mismo, sin razonar por qué establece la presunción de su certeza, entonces se lesionaría la prohibición de interdicción de la arbitrariedad, porque sus agentes, según su libre albedrío y sin parámetro legal alguno, en unos casos admitirían su existencia y en otros la negarían; y, además, todo el sistema de la responsabilidad patrimonial de la Administración, basado en el requisito de que la lesión sea causada por el funcionamiento de un servicio público, se derrumbaría, porque bastaría que cualquiera alegara sin más que la actividad de



la Administración le ha causado un daño y probara su cuantía para que automáticamente obtuviera su reparación.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución que estima parcialmente la pretensión resarcitoria no es conforme a Derecho, debiéndose desestimar la misma según lo señalado en el Fundamento II de este Dictamen.