



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 5 5 / 2 0 2 1

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 30 de septiembre de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda 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, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 421/2021 ID)\**.

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

### I

1. Mediante oficio de 27 de julio de 2021 (con registro de entrada en este Organismo el 29 de julio de 2021), se solicita dictamen de este Consejo Consultivo al objeto de examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, por los daños que se alegan producidos como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras.

2. Se reclama una indemnización por unos daños materiales que el interesado valora en 8.944,39 euros, cantidad que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Consejero 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 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), ley aplicable en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), ya que el procedimiento comenzó antes de la entrada en vigor de la misma.

---

\* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada son de aplicación tanto la referida LRJAP-PAC, como el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPAPRP), la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, su Reglamento, 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 derivados, presuntamente, del funcionamiento del servicio público de carreteras, teniendo por tanto la condición de interesado en el procedimiento [art. 31.1.a) LRJAP-PAC].

5. La competencia para tramitar y resolver y la legitimación pasiva del procedimiento incoado corresponde a la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda del Gobierno de Canarias como administración responsable de la gestión del servicio al que se le atribuye la causación del daño.

Asimismo, es parte en el procedimiento, la «UTE (...)-(...)», que ejecutó las obras de la zona en la que se produjeron los hechos por los que se reclama. A la vista de ello, resulta oportuno traer a colación la doctrina sentada por este Consejo Consultivo respecto a la responsabilidad por daños causados en ejecución de contratos administrativos, regulada actualmente en el art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

En relación con dicha responsabilidad por daños causados a particulares cuando el servicio es prestado por una entidad contratista de la Administración, este Organismo Consultivo ha tenido ocasión de señalar lo siguiente (Dictámenes 270/2019, de 11 de julio, y 202/2020, de 3 de junio, entre otros):

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

*Se encuentra también pasivamente legitimada la entidad (...), en su calidad de concesionaria del servicio municipal (...). Consta en el expediente la fecha de adjudicación de este contrato el 29 de julio de 2002. Las sucesivas normas reguladoras de los contratos administrativos han mantenido una regulación similar en lo que se refiere a la*

*responsabilidad de los contratistas por los daños causados a terceros como consecuencia de la ejecución de tales contratos arts. 97.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio; 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; 214 Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, si bien, obviamente y por razones temporales, ésta última Ley no resulta aplicable en el presente asunto. La concreta legislación aplicable vendrá determinada por la fecha de adjudicación del contrato a (...), si bien, como se ha dicho, no difieren en su regulación material sobre este extremo.*

*Los citados artículos de la legislación de contratos están en relación con los dos últimos párrafos del art. 9.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y con el art. 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que atribuyen en exclusiva a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive, incluso cuando a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, o estos o la Administración cuenten con un seguro de responsabilidad, en cuyo caso la aseguradora está también legitimada pasivamente ante dicho orden jurisdiccional.*

*Según los referidos artículos de la legislación de contratos, la responsabilidad del contratista ante los particulares es una responsabilidad directa. La Administración no responde por los daños causados por su contratista ni mancomunada, ni solidaria, ni subsidiariamente. Por esta razón, en los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista y las aseguradoras de una y otro, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces éste será el obligado a resarcirlo. La entidad contratista y, en su caso, las aseguradoras ostentan por tanto la cualidad de interesadas según el art. 4.1.b) LPACAP. Así lo ha razonado este Consejo Consultivo en varios de sus Dictámenes, entre los que cabe citar el 554/2011, de 18 de octubre de 2011; 93/2013, de 21 de marzo de 2013; 132/2013, de 18 de abril de 2013; y 91/2015, de 19 de marzo; 291/2015, de 29 de julio y 41/2017, de 8 de febrero. Por esta razón la Administración ha de llamar al procedimiento administrativo al contratista y, en su caso, a su aseguradora, lo que se ha llevado a efecto en el presente caso en relación con la concesionaria del servicio».*

Así pues, tanto la legislación vigente en materia de contratación pública, como las pretéritas regulaciones relativas a la responsabilidad por daños causados en

ejecución de un contrato administrativo, imponen al contratista la obligación de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de la ejecución del contrato, salvo cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, en cuyo caso será ésta la responsable.

Por esta razón, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista, que ostenta la condición de interesado a tenor del art. 31.1. b) LRJAP-PAC, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces éste será el obligado a resarcirlo de acuerdo con la legislación reguladora de la contratación pública.

En definitiva, el procedimiento para las reclamaciones por daños causados por contratistas de la Administración es el regulado en el RPAPRP cuando el perjudicado reclama a ésta el resarcimiento; y en ellos está legitimada pasivamente la empresa contratista, puesto que tiene la cualidad de interesada según el citado art. 31.1.b) LRJAP-PAC. De esta manera, resulta necesario que se le comunique la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos (v. Dictamen 362/2020, de 1 de octubre).

Pues bien, en el presente supuesto, consta acreditado que la entidad mercantil «UTE (...)» ha sido llamada al procedimiento administrativo en su condición de interesada ex art. art. 31.1.b) LRJAP-PAC.

6. La reclamación fue presentada el 22 de octubre de 2015 en relación con el accidente sufrido por el interesado el 26 de septiembre de 2015, por lo que ha sido presentada dentro del plazo de un año que al efecto prevé el art. 142.5 LRJAP-PAC.

7. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (art. 13.3 RPAPRP), sin embargo, aún expirado éste, y sin perjuicio de los efectos administrativos y, en su caso, económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 42 de LRJAP-PAC).

## II

En lo que se refiere al hecho lesivo, el interesado alega en su escrito de reclamación que con fecha 26 de septiembre de 2015, a las 16:30 horas, mientras circulaba con el vehículo de su propiedad, por la carretera de Barlovento LP-1, en el

p.k. 31+470, en dirección a los Sauces, en la semicurva perdió el control del vehículo colisionando contra la primera plataforma de cemento que hay en el borde del arcén, lo que provocó el reventón del neumático, precipitándose el vehículo contra la segunda plataforma y escalera de cemento, causándole daños en el lado frontal derecho.

Al escrito de reclamación el interesado adjunta reportaje fotográfico. Asimismo, aportó factura de reparación del vehículo por importe de 8.944,39 euros, que correspondería a la indemnización que, en su caso, solicitaba.

### III

En la tramitación del procedimiento se han practicado las siguientes actuaciones:

- Con fecha 22 de octubre de 2015 el interesado interpone ante el Cabildo Insular de La Palma la reclamación de responsabilidad patrimonial que ha dado origen al presente procedimiento.

- Con fecha 4 de noviembre de 2015, el Cabildo Insular de La Palma emite informe señalando que la competencia sobre la carretera en la que ocurrió el suceso era competencia de la Consejería de Obras Públicas, pues los salvacunetas y los escalones de hormigón de acceso a las cuevas adyacentes a la carretera forman parte de la nueva obra ejecutada por parte de la citada Consejería.

- En fecha 5 de septiembre de 2016, se emite informe por el Jefe del Servicio de Régimen Jurídico, que señala: *«el objeto de la referida instancia no era reclamar los daños causados en el vehículo del interesado, sino requerir a la Administración la retirada de los mismos para evitar incidentes futuros, y ante la falta de ánimo de reclamar por parte del administrado, se procede al cierre del expediente de responsabilidad patrimonial iniciado y al traslado de la documentación a esa Dirección General para sus efectos oportunos»*.

- En fecha 14 de febrero de 2017, el Cabildo Insular de La Palma dicta un Decreto mediante el cual se resuelve declarar la no procedencia de la tramitación de la reclamación interpuesta por el interesado y archivar el expediente de responsabilidad patrimonial por falta de legitimación pasiva de ese Cabildo, al carecer de competencias en relación a la zona donde se denuncian los hechos, asimismo se acuerda dar traslado a la Consejería de Obras Públicas y Transportes del Gobierno de Canarias de la reclamación formulada a fin de que dicte resolución en el mismo.

- En fecha 10 de mayo de 2019, (...), como heredero y representante de (...), actuando en representación legal de este al haber fallecido, solicita que se continúe con la tramitación del procedimiento.

- Con fecha 17 de mayo de 2019, la Consejería implicada solicita informe técnico en relación con la naturaleza y razón de las plataformas referidas en la reclamación, así como sobre su carácter o no definitivo.

- En fecha 6 de marzo de 2020, se emite el informe preceptivo del Director de las Obras, señalando: *«Las obras del ASUNTO finalizaron el 31 de diciembre de 2015, convocándose para el 19 de octubre de 2016 el acto de recepción de la obra, de tal manera que el 26 de septiembre de 2015, día del accidente, estaba vigente el contrato de obras si bien el tramo cercano a Barlovento ya estaba finalizado en esa fecha.*

*Las plataformas de hormigón colocadas fuera de la plataforma de la carretera LP-1 en el p.k. 31+470 obedece a la necesidad de reponer el acceso a las propiedades adyacentes a la vía, en este caso particular a unas cuevas situadas al borde de la carretera. El hecho de no ser la LP-1 una autopista, no tiene control de accesos a las propiedades colindantes y en el caso de existir previamente es necesario reponer este servicio.*

*Como se observa en la foto incluida en el informe de la Sección Técnica de Carreteras, en marzo de 2006 ya existía este tipo "salvacunetas" que permitía el acceso a las cuevas adyacentes a la vía. El objeto de las obras del asunto, entre otros, era ampliar la plataforma de la carretera (sic) de tal manera que se afectaba a los accesos a las propiedades colindantes y por ello se repuso esos servicios afectados.*

*Estas plataformas de hormigón denominadas generalmente salvacunetas están colocadas sobre la cuneta para permitir el flujo del agua y están ejecutadas fuera de la calzada asfaltada es decir fuera del carril y el arcén, de tal manera que salvo que el vehículo se salga de la zona asfaltada no debería golpearse con estas plataformas de hormigón.*

*Como es una reposición de un servicio estas plataformas son permanentes mientras se permita el acceso a las propiedades existentes. La carretera cuenta con la señalización horizontal y vertical reglamentaria, así como con el balizamiento y defensas. No existe señalización específica para esas plataformas ya que están fuera de la plataforma habilitada para la conducción.*

*No existe ningún tipo de documento que indique que el presunto accidente se produjo en el lugar de los hechos y por tanto que fuera contra los salvacunetas.*

*En el escrito presentado por (...), como heredero y representante de (...) con fecha del registro de entrada de 10 de mayo de 2019, existen varias inexactitudes.*

*Las tres plataformas de hormigón no están sobre el arcén. Las plataformas, que salvan la cuneta, están sobre esta, es decir fuera del arcén.*

*En el informe del Excmo. Cabildo de La Palma, de fecha 29 de octubre de 2015, no se dice en ningún momento que estas plataformas son ilegales y como ya he explicado existían antes del inicio de las obras cuando la conservación y explotación de la vía la ejercía dicho Cabildo.*

*Se desconoce quién de la Consejería de Obras Públicas y Transportes del Gobierno de Canarias ha ordenado que se retiraran y con que competencia dio dicha orden.*

*La Orden Circular 35/2014, sobre criterios de aplicación de sistemas de contención de vehículos, que entró en vigor el 2 de junio de ese año, establece en el párrafo 6.7.9 "Pasos salvacunetas", que en carreteras convencionales se colocan tubos o pequeñas estructuras que dan continuidad al drenaje longitudinal para permitir el acceso a las propiedades colindantes. Según se recoge en ese apartado: "Estos pasos deben estar protegidos frente al impacto por salida de la vía por medio de sistemas de contención debidamente acreditados o bien por dispositivos específicos que eviten el impacto".*

*No obstante, en el punto "Segundo" de esta Orden circular define como ámbito de aplicación para aquellos proyectos de carreteras de nueva construcción y de acondicionamiento de las existente (tal como se definen en el apartado 2.3 de la Norma 3.1. - I.C., de trazado) cuya orden de estudio se autorice o que se encuentre en fase de redacción con posterioridad a la entrada en vigor de esta orden circular, y añade en el caso de obras en fase de licitación o adjudicadas se elevará consulta a la SubDirección General de Construcción o a la de Conservación, según corresponda, acerca de la conveniencia de proceder a modificar el contrato para adecuarlo técnicamente a lo previsto en esta orden circular.*

*Por todo lo anterior no es de aplicación la orden circular ya que la obra había comenzado en noviembre de 2006».*

- En fecha 2 de junio de 2020, se dicta Orden mediante la que se acuerda la admisión a trámite de la reclamación presentada, concediendo trámite de audiencia a los interesados, notificándose tanto al reclamante como a la «UTE (...)-(...)», las cuales presentaron sus respectivos escritos de alegaciones, solicitando el reclamante la apertura de periodo probatorio.

- En fecha 16 de septiembre de 2020, consta nota de régimen interior mediante el que se solicita al Área Jurídico-Económica de la Dirección General de Infraestructura Viaria informe.

- En fecha 28 de enero de 2021, el Jefe de Servicio de Régimen Jurídico y de Relaciones Institucionales, emite el informe solicitado indicando, entre otras cuestiones, lo siguiente:

« (...) •En lo que a la colocación de los salvacunetas se refiere, hay que puntualizar que éstos están sobre los salvacunetas y no en el arcén, tal y como recoge el técnico en su informe de fecha 5 de marzo de 2020, del que ha tenido conocimiento esta parte, y tal y como señala la UTE en su escrito de fecha 13 de julio de 2020, del que se da traslado. Así, al no estar tales elementos dentro de la carretera ni de ninguna de sus zonas no precisa señalización que advierta de su presencia, por lo que, salvo que el vehículo se salga de la zona de rodadura, no deberían suponer un problema para la conducción, ello sin perjuicio de que la naturaleza de la vía que hace que el talud esté muy cerca de la calzada.

•En cuanto a la Orden 35/2014 sobre criterios de aplicación de sistemas de contención de vehículos, hay que puntualizar que entró en vigor el día 2 de junio de 2014, siendo que el proyecto de la carretera es del año 2006, por lo que la misma no le es de aplicación al caso pues no se hallaba el proyecto en fase de redacción, ni tan siquiera en licitación o adjudicadas, pudiendo elevar consulta a la SubDirección General de Construcción o a la de Conservación, para modificar el contrato, tal y como apunta en su escrito de alegaciones, por lo que, sin perjuicio de que la regulación de los salvacunetas sea distinto desde el año 2014, en el momento del siniestro cumplían con la normativa.

•Por otro lado, en lo relativo a quien dio la orden para remover los salvacunetas y su reposición, no se entiende la relevancia del asunto, dado que los mismos, sirven para acceder a unas cuevas anejas, por tanto cumplen una función de "acceso" cuya autorización corresponde a los Cabildos desde las transferencias en materia de carreteras operadas en el año 1992.

•Por último, como prueba de la colocación de los salvacunetas en el año 2006 obra una foto en el expediente, de la que ha tenido conocimiento la parte reclamante, considerando suficiente la misma como evidencia de ello (...) ».

- En fecha 20 de enero de 2021, el Instructor del procedimiento acuerda la apertura del periodo probatorio, notificándolo oportunamente a los interesados.

En la testifical practicada, el testigo propuesto declaró que no presenció el accidente, si bien había luminosidad suficiente, la carretera estaba en obras y sin señalizar el peligro causante del accidente, y que el vehículo fue retirado por la grúa.

- En fecha 31 de mayo de 2021, el Área Técnica de la Dirección General de Infraestructura, emite informe señalando que:

« (...) las plataformas salvacunetas colocadas con motivo de la obra de "Acondicionamiento de la carretera LP-1. Tramo: Los Sauces - Cruz Castillo" mantienen la tipología de los salvacunetas colocados en otros tramos de la carretera LP-1, cuya conservación, mantenimiento y explotación corresponde al Excmo. Cabildo Insular de La Palma, habiendo sido repuestos en la misma tipología y dimensiones que los existentes en el



*momento de iniciarse los trabajos de acondicionamiento en el año 2007, tal y como indica el Director de la Obra, el Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, (...) en su informe de 5 marzo de 2020.*

*Que según se indica en el citado informe del director de la obra, estos salvacunetas se encuentran fuera de la plataforma, ya que apoyan directamente en el hormigón de la cuneta tal y como se observa en las siguientes fotografías, que fueron tomadas el pasado miércoles, 19 de mayo, sin que hayan sido desplazados en ningún momento de la posición en que fueron colocados al reponerlos.*

*Al encontrarse fuera de la plataforma, parte destinada al uso de los vehículos, constituida por la calzada y los arcenes, su ubicación es adecuada ya que no suponen un obstáculo para la circulación, ya que la circulación de los vehículos se realiza por los carriles, no estando en los arcenes permitida la circulación de vehículos salvo en condiciones excepcionales.*

*El informe del Director de la Obra indica con claridad que la Orden Circular 35/2014 no es de aplicación por que tanto el proyecto original como el proyecto modificado que rigieron esa obra fueron redactados con anterioridad a la entrada en vigor de esa orden circular, el día 2 de junio de 2014. No correspondiendo solicitar consulta a la SubDirección General de Construcción o a la de Conservación ya que esta consulta procede en caso de carreteras de la red del Estado, perteneciendo la carretera LP-1 a la red de carreteras autonómica por tratarse de una carretera de circunvalación de una isla, carretera de interés regional, según lo establecido en el artículo 4 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias (...).*

*Respecto a la señalización o a la colocación de sistemas de contención de vehículos, no procede la colocación ya que las plataformas se encuentran dispuestas fuera de la plataforma, y por tanto, fuera de la zona destinada a la circulación de vehículos aunque se trate de circunstancias excepcionales, y; la colocación de un sistema de contención de vehículos supondría un riesgo mayor que la propia plataforma salvacunetas, dada la escasa altura de las mismas.*

*En el caso de la obra de acondicionamiento realizada, formaba parte de la normativa de aplicación, por encontrarse vigente en el momento de la redacción de los proyectos, la orden circular 321/1995 "Recomendaciones sobre Sistemas de Contención de vehículos", no requiriendo en este tramo de la colocación de un sistema de contención de vehículos por no darse ninguno de los requisitos establecidos para ello en el apartado de esa Orden Circular correspondiente a Criterios de Implantación».*

- El citado informe es notificado al reclamante a efectos de que presentase las alegaciones que estimare conveniente, lo que efectuó mediante escrito de 18 de

junio de 2021, en el que, entre otras consideraciones, introduce una nueva causa del accidente al manifestar que *«el día del accidente la vía estaba llena de arenilla por lo cual la camioneta se sale de la calzada chocando con dichas plataformas (adjunto fotos, donde también se aprecia dicha arenilla)»*.

Con fecha 25 de junio de 2021 se emite el Borrador de Orden del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, de sentido desestimatorio.

## IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación presentada al considerar que no ha quedado acreditado el nexo causal requerido entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público implicado.

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 aquella, 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 aquella 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 nº 757/2006, de 28 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, 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 aquélla 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».

En el caso que nos ocupa, tal y como afirma la Administración en la Propuesta de Resolución, el reclamante no ha alcanzado a demostrar la concurrencia de los requisitos que conforman la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues no ha presentado prueba alguna que permita acreditar la forma en que se produjo el accidente. En este sentido el interesado en su reclamación inicial manifiesta que «*en la semicurva se me fue la camioneta*», sin especificar el motivo por el cual «*se le fue*» el vehículo, esto es, ni lo explica en la reclamación, ni ha practicado prueba alguna a lo largo de la tramitación del procedimiento que acredite debidamente la causa del siniestro. Asimismo, posteriormente es su hijo quien, cuatro años después, introduce una nueva causa del accidente al manifestar que se produjo porque la camioneta derrapó con arenilla presente en la calzada, aportando para ello unas fotografías, cuya fecha de realización se desconoce y sin que se haya acreditado por medio probatorio alguno que corresponden al momento y lugar del accidente. Es también de destacar, que esta versión de los hechos no fue alegada por el reclamante inicial, y tampoco ha quedado acreditada, puesto que el testigo aportado manifestó que no presencié el accidente, señalando por el contrario que la visibilidad era buena, por lo que de existir dicha arenilla pudiera haberla advertido al circular.

Tampoco consta que el interesado formulara denuncia alguna, ni procediera a comunicar el siniestro a los agentes de la autoridad en el momento de producirse, solicitando de esta forma su auxilio, ni el justificante del traslado del vehículo por una grúa. De tal forma que no existe prueba alguna que acredite, la forma en que se produjo el siniestro.

Pero es más, el interesado imputa la responsabilidad de los daños sufridos a la Administración a la existencia de unas plataformas en la calzada, que sin ser las causantes directamente del accidente, toda vez que el coche «*se le fue*» previamente, lo cierto es que manifiesta, aunque tampoco lo acredita, que a consecuencia de ello chocó contra las plataformas y las escaleras existentes en la calzada, las cuales, a su entender constituyen un peligro para la circulación y fueron la causa de los daños materiales soportados.

En relación con esta cuestión, se ha de señalar que las plataformas de hormigón a las que se refiere el interesado, existían en ese lugar desde el año 2006, procediendo a reformarlas con las obras que se habían llevado a cabo en la carretera, las cuales tienen, además, por finalidad tanto dar acceso desde la carretera a las propiedades colindantes a la vía, como permitir el flujo del agua. Asimismo, se ha acreditado a través de los distintos informes obrantes en el expediente y en las fotografías adjuntas a los mismos, que estas plataformas están situadas fuera de la calzada y de la zona de tránsito de vehículos, es decir, fuera del carril y del arcén. Por lo que los vehículos no debieran verse afectados por estas plataformas al circular con la debida diligencia.

En conclusión, si bien consta la existencia de un daño en el vehículo del reclamante, no ha quedado acreditado ni el mecanismo causal que lo ocasionó, ni la relación de causalidad existente entre el anormal funcionamiento del Servicio y el referido daño, lo que determina que se considere ajustada a derecho la Propuesta de Resolución sometida a nuestra consideración.

## C O N C L U S I Ó N

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