



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 127/2022

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 31 de marzo de 2022.

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 como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 81/2022 ID)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Consejero de la Consejería de Gobierno de Presidencia del Cabildo Insular de Gran Canaria por delegación de su Presidente, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado a instancias de (...), por los daños personales sufridos como conductor de su motocicleta, por el accidente de circulación que sufrió el día 28 de noviembre de 2018 como consecuencia de un desprendimiento de piedras en una carretera de titularidad insular.

2. La cuantía reclamada por el interesado, inicialmente 104.632,34 euros, modificada en un momento posterior en 20.111,62 euros, determina la preceptividad del Dictamen y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo, según lo dispuesto en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), habiendo sido remitida por el Consejero citado por delegación del Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria de acuerdo con el art. 12.3 LCCC, en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

---

\* Ponente: Sra. de León Marrero.

3. En el análisis a efectuar, aparte de la citada LPACAP, resultan de aplicación, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (LCI), la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias (LCC), el Reglamento de Carreteras de Canarias aprobado por Decreto 131/1995, de 11 de mayo y el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre.

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

5. La competencia para tramitar y resolver y la legitimación pasiva del procedimiento incoado corresponde al Cabildo Insular de Gran Canaria como Administración responsable de la gestión del Servicio al que se le atribuye la causación del daño, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6.2.c) LCI y art. 10.3 LCC.

6. En este caso, la reclamación se ha presentado dentro del plazo de un año desde la determinación de las secuelas físicas derivadas del hecho lesivo (art. 67 LPACAP) por lo que no es extemporánea.

Ello es así porque, si bien la Propuesta de Resolución fija el *dies a quo* para establecer el cómputo del año, coincidiendo con el día en que el reclamante recibe el alta médica -16 de mayo de 2019- consta en el expediente informe de traumatólogo de 31 de mayo de 2019 aportado por el reclamante (página 83 del expediente), en el que se señala que está pendiente de tratamiento rehabilitador que establecería la posible pérdida de capacidad funcional del interesado (si bien no hay constancia en el expediente de que finalmente se siguiera dicho tratamiento). En consecuencia, las secuelas derivadas del accidente acaecido el 28 de noviembre de 2018, quedaron determinadas -toda vez que no consta que se siguiera dicho tratamiento rehabilitador- con la emisión del informe de 31 de mayo de 2019. Así, el transcurso de un año se habría producido el 31 de mayo de 2020.

Pero se ha de tener en cuenta, como señala la Propuesta de Resolución, que la disposición adicional 4.<sup>a</sup> del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se estableció el estado de alarma, declaró suspendidos los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos durante el plazo de vigencia del estado de alarma. El art. 10 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, acordó alzar

la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad de derechos y acciones con efectos desde el 4 de junio.

Por tanto, los plazos de prescripción y caducidad han estado suspendidos durante 82 días -desde el 14 de marzo, fecha en la que se publicó en el BOE el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, hasta el 3 de junio-, no siendo aplicable en consecuencia, la prescripción a la presente reclamación, ya que ésta se presentó con fecha de 20 de julio de 2020, no habiendo agotado los 82 días de suspensión del plazo de prescripción.

7. En relación con este asunto ha recaído un primer Dictamen de este Consejo Consultivo, DCC 389/2021, de 22 de julio, por el que se requirió la retroacción de las actuaciones a la Administración con la finalidad de practicar las pruebas testificales propuestas por el interesado y cuya practica se omitió sin justificación.

8. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aún expirado este, 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. 21.1 y 6 LPACAP).

## II

En cuanto a los antecedentes de hecho, en el Dictamen anteriormente emitido en relación con el presente caso, y extraídos de la reclamación, se señalan los siguientes:

*«PRIMERO.- Que con fecha 28 de noviembre de 2018, el dicente sufre un accidente de moto, en la C/ (...) dentro del término municipal de Las Palmas de Gran Canaria, atestado número 3740/2018 la Policía Local de Las Palmas de Gran Canaria.*

*SEGUNDO.- Que con fecha 28 de noviembre, por causa imputable a los servicios públicos dependientes de esa Administración se produjeron los siguientes daños, perjuicios y lesiones en los derechos e intereses legítimos de esta parte, que no tiene el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. Dicha caída fue ocasionada a consecuencia del mal estado de la carretera por desprendimientos de piedras en el pavimento de la carretera sin advertencia previa de señalización de tráfico por riesgo de desprendimiento. Mientras el dicente se encontraba circulando en la GC-112, en sentido descendente de una carretera convencional de doble calzada, cuando de manera sorpresiva y dentro de la velocidad de circulación establecida en la vía, el accidentado se encuentra sin posibilidad alguna de sortear dichos obstáculos debido a la multitud de piedras que se encontraban en la calzada y por la falta de visibilidad en el trazado de la vía (semicurva a la izquierda), ocasionándose en consecuencia*

el aparatoso accidente de circulación debido al desprendimiento de las piedras en la carretera. así como la gravilla en el mismo asfalto todo ello producido por la falta de mantenimiento debido de la carretera.

A efectos de acreditar la poca visibilidad del giro, se viene a aportar el croquis elaborado por los agentes Nº de Id OGSE: 11.482 y 51104.

Tras la aparatosa caída por el mal estado de la carretera a consecuencia de la existencia de escombros en la misma, el dicente, con grandes esfuerzos consigue ponerse en contacto con sus compañeros de trabajo, (...) y (...), los cuales se encontraban en el centro de trabajo. a escasos 50 metros del accidente. Al comprobar el accidente, y en aras de evitar otro aparatoso accidente por la falta de mantenimiento y aseguramiento de la vía GC- 112 CI (...) una vez estabilizado(...) del accidente, procedieron a retirar los escombros de piedra de gran tamaño de la vía, amén de evitar otra desgracia.

TERCERO.- Que a consecuencia de la caída de la motocicleta por el mal mantenimiento de la carretera el pasado 28 de noviembre de 2018, el accidentado fue atendido en el Hospital Insular de Las Palmas de Gran Canaria e ingresado en el Servicio de Traumatología, habiendo sido diagnosticado de Fractura-Luxación abierta Tipo 1 de tobillo izquierdo, e intervenido quirúrgicamente. realizándose osteosíntesis con placa y tornillo transdesmal con TRES DIAS de hospitalización

CUARTO.- Que durante su proceso de baja, el dicente ha sido tratado por la (...), y dado de alta por dicha mutua el pasado 16 de mayo de 2019, consta acreditado por DOC. 1, sin haberse recuperado a día de hoy según Informe Médico, emitido por el médico Traumatólogo (...), en la actualidad refiere hipertrofia inflamatoria:

- Flexión dorsal 90°.
- Flexión plantar 60°-120°.
- Limitación a la prono-supinación.
- Dolor a la presión en el selo del tarso y articulación tibio astragalina.

Además de la RX simple realizada, presenta signos artrósicos de comienzo tibio astragalino, subastragalina y astrágalo escafoidea.

Se acredita Informe Médico, emitido por el médico Traumatólogo (...) DOC 2.

QUINTO. - En consecuencia, y atendiendo a la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, como cuantía indemnizatoria a consecuencia de la caída responsable la propia Administración

- Tabla 3.A

HOSPITALIZACIÓN: TRES DÍAS (3 días) 225,00 €

Tabla 3.B

Perjuicio personal básico: CIENTO SESENTA Y NUEVE DÍAS (169 días) 5.070 €

(Artículo 107) Perjuicio moral por pérdida de calidad de vida ocasionada por las secuelas (LEVE) 15.000,00 €

- Punto 4. Antebrazo y muñeca:

Pronación(5 pts)

Supinación(7 pts)

- Punto 7. Tobillo:

Flexión dorsal(5 pts)

Flexión plantar(7 pts)

- Punto 8. Pie:

Artrosis postraumática subastragalina(5 pts)

- Punto

Atrágalo escafoidea(5 pts)

Hipertrofia inflamatoria(5 pts)

TOTAL PUNTUACIÓN 44 PUNTOS (84.337,34 €)

Atendiendo en el baremo a la edad del lesionado en el momento del accidente. así como la suma de la puntuación, dando un total de OCHENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y SIETE CON TREINTA Y CUATRO CÉNTIMOS (84.337,34 €), sumado a ello los días de hospitalización, así como el perjuicio personal básico hasta el alta el 16 de mayo de 2019 y el perjuicio moral por pérdida de la calidad de vida ocasionada por las secuelas corresponde al dicente en concepto de indemnización por las lesiones ocasionadas a consecuencia de la culpa a la Administración Pública un total de CIENTO CUATRO MIL SEISCIENTOS TREINTA Y DOS CON TREINTA Y CUATRO CENTIMOS (104.632,34€).

QUINTO.- Del mismo modo, tal y como consta en el atestado emitido por la Policía Local nº 374012018, se produjeron unos daños en el vehículo a ciclomotor a consecuencia del accidente por los desprendimientos y gravilla en la calzada, de las (sic)

SEXTO.- De los anteriores hechos expuestos, resulta evidente la inequívoca relación de causalidad entre las lesiones producidas y el funcionamiento de los servicios públicos de esa Administración Pública, el dicente se encontraba acudiendo a su puesto de trabajo por la GC-112, en concreto C/ (...), sin previa señalización de riesgo de desprendimiento, en el giro de semicurva en descenso hacia la izquierda, el lesionado sin poder sortear las piedras de la carretera. debido a la falta de mantenimiento y prevención de riesgos de desprendimientos

*de rocas hacia la calzada, amén de evitar un mal mayor de impacto directo hacia el conductor, cae estrepitosamente contra la carretera de manera inevitable. produciéndose en consecuencia las lesiones referidas en el presente escrito y su posterior ingreso hospitalario para el tratamiento de las mismas, por lo que procede el resarcimiento de los daños y perjuicios causados. conforme determina la Ley.*

*SÉPTIMO.- La evaluación económica a satisfacer por esa Administración Pública se cifra en la cantidad total CIENTO CUATRO MIL SEISCIENTOS TREINTA Y DOS CON TREINTA Y CUATRO CENTIMOS (104.632,34€), en concepto de indemnización por las lesiones, daños y perjuicios producidos».*

El interesado concluye su reclamación con solicitud de estimación de la responsabilidad patrimonial y apertura de período probatorio.

### III

1. El presente procedimiento se inició mediante la presentación de la reclamación efectuada el 20 de julio de 2020 en el Registro General del Cabildo Insular de Gran Canaria.

2. Con fecha de 27 de julio de 2020 se remite escrito al interesado en el que se le requiere documentación y se le señala lo siguiente:

1) Indicación del lugar exacto de la calzada en que se produjo el presunto accidente (punto kilométrico).

2) Especificar el momento en que la lesión efectivamente se produjo, especialmente la hora en que se produjo el presunto accidente/daños.

3) De conformidad con lo previsto en el art. 67.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la solicitud que realicen los interesados irá acompañada de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante.

3. Con fecha de 13 de agosto de 2020, se da cumplimiento al referido requerimiento, señalando el interesado los medios de prueba de que intentaba valerse y reiterando, como ya hizo en su solicitud inicial, la práctica de prueba testifical.

4. Consta en el expediente parte de accidente de circulación de la jefatura de policía local del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, de 26 de diciembre de 2018.

5. Con fecha de 29 de septiembre de 2020, por el Servicio administrativo de Obras Públicas, se solicita informe al Servicio técnico de Obras Públicas, comprensivo de los siguientes extremos:

- Las características de la vía (en particular, sobre altura de los taludes existentes en esa zona de la vía, medidas para evitar desprendimientos, ubicación de señales más próximas de advertencia de peligro por desprendimiento, ancho de la vía, velocidad permitida y visibilidad) y cuantos datos técnicos estime conveniente en relación con el presunto accidente.

- Si se tiene conocimiento del presunto accidente de circulación ocurrido con motivo de las piedras en la vía, informando expresamente sobre el día y hora en que se realizó el último recorrido de vigilancia-mantenimiento en dicho tramo de la vía, con anterioridad a los hechos.

- Asimismo, informar sobre si tiene conocimiento de la existencia de otros accidentes de similares características, ocurridos en el mismo lugar en que tuvo lugar el presunto accidente, en fecha próxima al mismo.

- Se solicita, asimismo, copia de los partes de trabajo, recorridos y de comunicaciones correspondientes a la empresa encargada de la conservación de la vía. En caso de responsabilidad de la misma por dejación de tareas de mantenimiento, dejar constancia expresa en el informe de dicha circunstancia.

6. Con fecha de 6 de octubre de 2020 se cumplimenta dicha solicitud por parte del Director del contrato de conservación de carreteras Zona Centro de Gran Canaria y por el Jefe del Servicio Técnico.

7. Con fecha de 2 de febrero de 2021, se comunica al interesado que se ha abierto un período de prueba por plazo de treinta días hábiles para practicar lo que interese. Asimismo, dentro del período probatorio legalmente establecido, y a fin de acreditar la realidad de los hechos, así como la cuantía de la indemnización, se solicita que aporte la siguiente documentación:

1. Informe médico original o copia compulsada del peritaje médico forense donde se valoren económicamente los daños, lesiones o secuelas sufridas, así como fecha de consolidación de las mismas.

2. Partes originales o copias compulsadas completos de baja y de alta médica de la Seguridad Social o la mutua correspondiente.

8. Con fecha de 26 de marzo de 2021, por el interesado se da cumplimiento a lo solicitado, aportando, entre otros documentos, informe médico y valoración de daños por importe de 20.111,62 € (páginas 86 a 91 del expediente); también aporta escrito por el que otorga su representación a (...).

9. Con fecha de 26 de marzo de 2021 -notificado el 6 de abril siguiente- se comunica al interesado el trámite de audiencia por plazo de quince días.

10. Con fecha de 28 de abril de 2021, se evacua por la representación del interesado el trámite de vista y audiencia conferido, en cuya alegación segunda se señala: *«A pesar de haber sido solicitado por escrito de fecha 11 de agosto de 2020 la práctica de los medios probatorios de: aportación de documental pública y privada así como la testifical de (...) y de (...), testigos presenciales del estado de la vía en el momento del accidente y persona que acudieron a socorrer al accidentado, no se ha procedido por la Administración actuante a la apertura de un período de prueba solicitado de conformidad con el artículo 77.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo 39/2015, con lo que se ha generado indefensión al reclamante»* . Concluye el escrito de alegaciones con solicitud de apertura del período de prueba para comprobar el alcance de los hechos reclamados.

11. El 16 de junio de 2021 se emitió la Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación.

12. Dicha Propuesta de Resolución fue objeto del Dictamen 389/2021, de 22 de julio, como ya se dijo, por el que se requirió a la Corporación Insular la retroacción de las actuaciones con la finalidad de practicar las pruebas testificales propuestas por el interesado, lo cual se llevó a cabo a través del Decreto 2021/585, de 17 de agosto, efectuándose correctamente la práctica de tales declaraciones, las cuales constan en el nuevo expediente remitido a este Organismo.

13. Posteriormente, se le otorgó el trámite de vista y audiencia al interesado, que presentó escrito de alegaciones.

14. Por último, el día 18 de febrero de 2022 se emitió la Propuesta de Resolución definitiva.

## IV

1. La nueva Propuesta de Resolución también desestima la reclamación formulada por el interesado, puesto que el órgano instructor sigue considerando que



no se ha probado la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio y los daños reclamados.

2. En el presente asunto, el hecho lesivo narrado por el interesado en su escrito de reclamación y sus consecuencias han resultado debidamente demostrados en virtud de las declaraciones de los dos testigos propuestos por el interesado, que acudieron en su ayuda instantes después de haberse producido el accidente, encontrándolo tendido sobre la calzada junto a su motocicleta y observando además la presencia en la misma de abundantes piedras de diverso tamaño, que se hallaban en la calzada como consecuencia de la producción de un desprendimiento de piedras de un talud contiguo a la carretera de titularidad insular.

Así mismo, cabe manifestar que el hecho de que el interesado alegara que se cayó por la presencia de piedras pequeñas en la calzada y de abundante gravilla y los testigos solo hablen de piedras no resta veracidad alguna a sus declaraciones, pues todo desprendimiento de un talud deja restos de piedras y gravilla en la calzada como bien sabe la Administración.

Además, sus lesiones, la intervención quirúrgica que fue precisa para su curación y las secuelas que padece por ello, se han demostrado mediante el informe del especialista en traumatología y cirugía ortopédica que aporta el interesado, junto a la valoración de sus lesiones en 20.111,62 euros, cantidad ésta que resulta ser proporcional a la gravedad de las mismas y que no ha sido contradicha por informe médico pericial alguno.

3. Este Consejo Consultivo ha manifestado en multitud de Dictámenes (por todos, DCCC 47/2022) 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).

Esta doctrina resulta ser aplicable al presente asunto por las razones expuestas anteriormente.

4. En cuanto al funcionamiento del Servicio, el mismo se ha prestado de forma deficiente, en primer lugar, porque el talud carece de toda medida de seguridad, pese a producirse desprendimientos regularmente y, evidentemente, el hecho de que el mismo solo cuente con una mera señal de advertencia a las personas usuarias de la vía, resulta ser insuficiente para evitar accidentes tal y como el propio hecho lesivo demuestra.

En segundo lugar, la frecuencia con que pasan por la zona los operarios del servicio de carreteras del Cabildo Insular, que consta en su informe, en el que se afirma que *«Asimismo, se comunica que el último recorrido realizado en la carretera GC-112, con anterioridad a los hechos, data del día anterior, 27 de noviembre, entre las 07:11 y 07:58 horas de la mañana, y 28 de noviembre de 2018 entre las 13:27 y las 13:48 de la tarde»* resulta ser también insuficiente, por permanecer la vía en la que se producen desprendimientos, sin vigilancia alguna durante bastante tiempo.

Por último, tampoco ha acreditado la Administración que lleve a cabo tareas adecuadas de control y saneamiento del talud causante del accidente con la debida periodicidad, lo cual es necesario para evitar siniestros como el sufrido por el interesado.

5. Este Consejo Consultivo ya ha señalado, como por ejemplo se hace en el Dictamen 237/2019, de 20 de junio, entre otros muchos, que:

*«Además, en relación con el funcionamiento del Servicio, y conectado con lo anteriormente expuesto, cabe afirmar que el funcionamiento del mismo ha sido inadecuado, pues resulta insuficiente que se acuda a los distintos puntos de las carreteras cuando se produce un desprendimiento o que se revisen las mismas cuando hay alerta de temporal, puesto que ello sólo constituye una parte de las obligaciones y tareas precisas para garantizar la seguridad de los usuarios.*

*Asimismo, que se limpie la carretera sólo es parte de la prestación del servicio, siendo lo fundamental el saneamiento de los taludes y el proporcionar y aplicar las medidas de seguridad adecuadas para evitar tales desprendimientos o por lo menos paliar sus efectos, ya*

que son los medios preventivos los más eficaces para que el servicio público se cumpla de forma adecuada”.

(...)

“Asimismo, en casos como el que nos ocupa, se requiere que el siniestro del que deriva el resultado dañoso obedezca a las circunstancias de la calzada o a su señalización, por lo que dadas las condiciones de la vía, es razonable afirmar, que la causa del siniestro no resulta ajena al actuar de la Administración insular demandada, toda vez que tal como se expuso, el tramo de vía donde se produjo el accidente sufre frecuentemente desprendimientos y caídas de piedras sobre la vía, por lo que la Administración, perfectamente conocedora de tal circunstancia, debió extremar las precauciones para impedir este hecho y adoptar las medidas de prevención y seguridad necesarias para evitar los desprendimientos en el talud, sin embargo no consta que haya realizado actuación alguna a tal fin, más allá de señalar la vía con la advertencia de zona de desprendimientos”, todo lo cual resulta ser aplicable al presente supuesto por las razones ya manifestadas.

6. Por todo ello, procede afirmar que hay relación de causalidad entre el deficiente funcionamiento del Servicio y el daño reclamado, sin que concurra concausa, ya que no se ha demostrado negligencia alguna por parte del interesado, máxime cuando se encontró en una zona curva con abundantes piedras que ocupaban la calzada y, pese a circular a la debida velocidad, no las pudo esquivar.

7. Al interesado le corresponde la indemnización solicitada, 20.111,62 euros, que, como ya se señaló, está suficientemente justificada.

8. En todo caso, la cuantía de la indemnización deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (art. 34.3 LRJSP).

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación formulada, no es conforme a Derecho, debiendo estimarse la reclamación presentada en los términos expuestos en el Fundamento IV.