



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de junio de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños en el vehículo matrícula (...), como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 199/2022 ID)\**.

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

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado el 16 de junio de 2021 por (...), solicitando indemnización por los daños producidos en el vehículo matrícula (...), al chocar con una piedra en el p.k. 29,948 de la Carretera LP-2 de La Cumbre, en la isla de La Palma.

2. Solicita una indemnización superior a 6.000 euros, lo que determina la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Presidente del Cabildo para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto, con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). También le es de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

3. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo, y, por ende, del derecho a reclamar del interesado, de acuerdo con lo dispuesto en el art.

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

32.1 de citada LRJSP, puesto que sufrió daños en un vehículo de su propiedad derivados de un hecho lesivo. Por lo tanto, tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP.

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la administración autonómica, pues en la vía en la que se produjo el hecho lesivo se estaban realizando obras de su competencia.

Compete al Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda del Gobierno de Canarias la incoación y resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial en el ámbito funcional de la Consejería, de acuerdo con lo que prevé el apartado 10 del artículo 6 del Reglamento Orgánico de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, aprobado por el Decreto 63/2020, de 2 de julio.

4. La pretensión se ha formulado dentro del año previsto para ello, por lo que no es extemporánea, pues el daño por el que se reclama se produjo el 4 de enero de 2021 y la reclamación fue presentada el 16 de junio de 2021 (art. 67.1 LPACAP).

5. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP) pues el procedimiento se inició el 16 de junio de 2021; en cualquier caso, 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).

6. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

## II

1. El interesado expone el siguiente relato fáctico:

Que el día 4 de enero de 2021, a las 23,30, circulaba por la Carretera LP-2 en el p.k. 29,948, con dirección Tegalate, hacia Puerto Naos, en el vehículo (...), cuando fue sorprendido por una piedra procedente de un desprendimiento que no observó debido a la intensa niebla, con la que finalmente colisionó.

Acompaña atestado de la Guardia Civil de Santa Cruz de La Palma, así como distinta documentación personal del reclamante y del vehículo, así como valoración de los daños en 9.950,06 €.

2. El Informe Estadístico elaborado por la Guardia Civil corrobora lo alegado por el interesado, ya que, al describir el accidente, señala: *«El vehículo circulaba sentido creciente por la carretera LP-2, cuando al hacerlo a la altura del kilómetro 29,900 aproximadamente, es sorprendido por una piedra procedente de un desprendimiento, la cual debido a la intensa niebla que había en el momento del siniestro no la observó hasta que colisiono con ella.»*

*Los extremos meteorológicos son confirmados por una patrulla de la guardia civil compuesta por los agentes G11054Y y F18470C, que circulaba detrás del vehículo siniestrado, los cuales manifiestan que en ese momento había niebla intensa y lluvia, lo cual disminuía notablemente la configuración de la vía. La roca de grandes dimensiones se encontraba en la línea longitudinal continua de separación de carriles.*

*Por todo ello, es parecer del instructor que la causa del siniestro es la aparición súbita de una roca, proveniente de un desprendimiento de la ladera que delimita la calzada en su margen derecho».*

3. En el informe técnico emitido por la dirección de obra adscrita a la Dirección General de Infraestructura Viaria de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, se recoge lo siguiente:

*«Que el día 4 de enero de 2021, se personó en la zona del accidente avisado por el CECOPIN, dado que la vía LP-2 entre los puntos kilométricos 10+500 y 44+400 se encuentra afectada por las obras que se mencionan en el asunto, el Coordinador de Seguridad y Salud. Con respecto a esto, indicar que el lugar donde ocurrió el siniestro es aproximadamente el punto kilómetro 26+900 de la LP-2, en el entorno de la zona conocida como El Mirador de Las Indias. En la zona del accidente, no se realizan trabajos desde agosto del año 2020, quedando por ejecutar la última capa de aglomerado.*

*Las obras ejecutadas en ese tramo incluyeron el desmonte en el margen derecho de la vía y la ejecución de un muro para la contención de dicho talud, los cuales fueron ejecutados en el año 2012. Con respecto al conjunto de la obra, en esa fecha no se estaban realizando trabajos por las festividades navideñas, disponiendo únicamente de brigadas de seguridad para mantenimiento de la vía. Dichas brigadas fueron movilizadas ese día para poder retirar el material que cayó a la vía debido a los desprendimientos acaecidos, y poder dejarla operativa. Efectivamente esa noche las condiciones meteorológicas eran adversas existiendo una niebla espesa en el momento de la llegada del personal de la obra a la zona del incidente. Este tramo se encontraba señalizado por riesgo de desprendimientos en ambos sentidos».*

4. Conferido trámite de audiencia del informe técnico al interesado y a la UTE encargada de las obras *«ACONDICIONAMIENTO DE LA CARRETERA LP-2. TRAMO: SAN*

S. -TAJUJA», ISLA DE LA PALMA, sin que la empresa haya formulado nada en el plazo conferido para ello.

El reclamante formula alegaciones señalando que «si bien el lugar era un área de construcción, el trabajo se terminó en el lugar del accidente».

5. La Orden es sometida a informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, con sentido favorable, sin perjuicio de formular algunas sugerencias.

6. Por último, la Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad interpuesta al entender que no ha quedado probada la relación de causalidad entre la lesión patrimonial sufrida y el funcionamiento del servicio público.

### III

1. Este Consejo Consultivo ha venido manifestado de forma reiterada y constante, en supuestos similares al que nos ocupa (ver por todos el reciente Dictamen 608/2021, de 28 de diciembre):

*« (...) 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».*

2. En el presente asunto, la Propuesta de Resolución considera acreditada la realidad de los hechos expuestos, en lo que se refiere particularmente a que el accidente se produjo como consecuencia de la existencia de una piedra de grandes dimensiones en la carretera en la que se produjo el accidente.

Sin embargo, no considera que exista relación de causalidad entre ese resultado lesivo y el funcionamiento del servicio.

Al respecto, desde nuestro Dictamen 152/2015, de 24 de abril, hemos venido exponiendo lo que sigue:

*«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 atestado de la Guardia Civil, la velocidad en el tramo en que se produjo el siniestro está limitado a 50 km/h, según señalización vertical de código existente en ese tramo, a lo que hay que añadir que, según la Dirección Facultativa de la Obra, también había señalización de desprendimientos.

Al respecto, se ha de manifestar que en el artículo 45 del Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo 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: *«Todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación, y en general cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a ellas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (artículo 19.1 del texto articulado)».*

También hemos reiterado (ver el citado Dictamen 608/2021) que la legislación vigente impone a los conductores a circular con la diligencia y precaución necesaria para evitar todo daño propio o ajeno; en condiciones de controlar en todo momento a su vehículo y de prestar atención permanente a la conducción que garantice su propia seguridad; 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.

En consecuencia, el conductor debió adecuar la velocidad a las circunstancias de la vía, en cuyo caso podría haber advertido la piedra que se encontraba en medio de la calzada, en la línea longitudinal que separa los carriles, tal como se desprende de los daños que sufrió el vehículo (frontal izquierdo) y el atestado de la Guardia Civil.

3. Además de lo expuesto, como se constata en el histórico de alertas, la Dirección General de Seguridad y Emergencias declaró la situación de alerta por fenómeno atmosférico adverso (lluvias) [Declaración 02/2021/PEFMA] desde las 13:35 horas del día 3 de enero de 2021, situación que se prolongó en toda la Comunidad Autónoma, excepto las islas de Lanzarote y Fuerteventura, hasta las 8:00 horas del día 5, lo que significa que se estaba ante una situación meteorológica extraordinaria que comportaba el riesgo previsible pero irresistible de posibles desprendimientos, riesgo que se concretó en fenómenos locales de vientos y lluvias intensas, tal como se corrobora en el atestado de la Guardia Civil.

En la declaración de alerta se observaba: *«Viento del suroeste y del oeste moderado - fuerte y racheado. Velocidad media variable 30-60 km/h, con áreas locales de 60 - 70 km/h en las cumbres de Tenerife. Rachas máximas en predicción de 70-110 km/h en La Palma y Tenerife, y de 70 - 90 km/h en El Hierro, La Gomera y Gran Canaria. Las áreas de mayor viento y rachas serán las medianías del noroeste y del sureste, las zonas altas, las cumbres, y de forma local a sotavento».*

Como hemos destacado en diversas ocasiones (ver por todos DCC 261/2017), un fenómeno atmosférico adverso oficialmente declarado es un hecho extrínseco al funcionamiento del servicio público de carreteras, ya que es inevitable e irresistible la acumulación de agua -a lo que habría que añadir las rachas de fuertes vientos, de más de 70 km/h- motivada por las circunstancias anteriormente relatadas.

Estamos, por tanto, ante una situación típica de fuerza mayor, de lo que se desprende que el daño alegado no fue ocasionado por el funcionamiento de ningún servicio público, sino por una causa ajena a dicho funcionamiento y ajena por tanto al riesgo propio de éste. Esa causa, calificable de fuerza mayor, consistió en un fenómeno atmosférico adverso por lluvias y fuertes vientos -acompañado de neblina-, debidamente anunciado mediante la declaración oficial y pública de la situación de alerta, lo que, en caso de producir daños a particulares, rompe la relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio público afectado y la producción de dicho daño.

Como también señalábamos en el DCC 223/2019, no se puede ignorar que, ante esa advertencia a los ciudadanos sobre la concurrencia de los fenómenos meteorológicos adversos, el afectado tenía el deber añadido de extremar las precauciones necesarias para evitar riesgos existentes. Una actuación diligente hubiese consistido en no conducir el coche ante el fenómeno meteorológico adverso anunciado, pues no se desprende del expediente que el afectado tuviera una urgencia que resultara inaplazable y requiriera, por ende, de conducir en ese momento. O, de tener que hacerlo, como decíamos anteriormente, en cumplimiento de la normativa sobre tráfico, debió extremar la conducción, adoptando una velocidad adecuada a dichas circunstancias (lluvia, viento y neblina), reduciéndola lo suficiente para advertir y evitar cualquier obstáculo que pudiera estar o, incluso, surgir en la carretera de manera imprevisible. Al conducir en las condiciones de la alerta anunciada el interesado asumió el riesgo de una conducción nocturna en una situación de alerta por fenómenos meteorológicos adversos y además en una vía con señalización que advertía de peligro de desprendimientos.

4. En definitiva, por 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, se ha producido la ruptura del nexo causal, sea por la propia intervención del interesado, al no adecuar la conducción a las circunstancias de la vía, sea porque, en todo caso, en la producción de los daños ocasionados habría concurrido una causa de fuerza mayor, lo que exonera de responsabilidad a la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación patrimonial del interesado, se considera conforme a Derecho.