



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 4 9 / 2 0 2 2

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 21 de junio 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 (...), en representación de (...), por los daños ocasionados en su vehículo como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 215/2022 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 20 de mayo de 2022, con registro de entrada en el Consejo Consultivo de Canarias el 23 de mayo de 2022, se solicita por el Sr. Consejero de la Consejería de Gobierno de Presidencia, por delegación del Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria (Decreto 42/2019, de 24 de julio), la emisión de dictamen preceptivo en relación con la Propuesta de Resolución formulada en el curso de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados, presuntamente, como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario, de titularidad insular.

2. El dictamen se solicita por delegación del Presidente del Cabildo, cumpliendo lo previsto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

3. La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de lo previsto en el art. 11.1.D.e) LCCC, al tratarse de una reclamación formulada en cuantía de 7.800 euros, superior por tanto a 6.000 euros, dirigida a una de las Administraciones Públicas de Canarias.

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

4. En el análisis a efectuar son de aplicación, tanto la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPACAP) como los arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). También resulta aplicable el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; 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) y el Reglamento de Carreteras de Canarias aprobado por Decreto 131/1995, de 11 de mayo.

5. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo y, por ende, del derecho a reclamar de la interesada, tras acreditar la titularidad del vehículo por cuyos daños se reclama, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 LRJSP. 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, si bien, en este caso actúa mediante la representación debidamente acreditada de (...) (art. 5.1 LPACAP).

6. 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 [art. 6.2.c) LCI en relación con el art. 10.3 LCC].

7. La reclamación se interpuso dentro del plazo de un año desde la fecha del accidente (art. 67.1 LPACAP), pues el accidente por cuyos daños se reclama tuvo lugar el día 20 de septiembre de 2021 y la reclamación de responsabilidad patrimonial se interpuso el 19 de enero de 2022.

II

En lo que se refiere al hecho lesivo, en la reclamación de responsabilidad patrimonial se hacen constar los siguientes:

« (...) SEGUNDO.- El pasado día 20/09/2021 sobre las 07:00 horas de dicho día circulaba el vehículo de mi representada matrícula (...) conducido por su hijo (...), con el consentimiento de la misma, haciéndolo por la carretera GC-200, p.k. 48.600 en sentido descendente hacia La Aldea de San Nicolás, a una velocidad de unos 30 km/h, cuando al salir de una curva con trazado hacia la izquierda, y dada la nocturnidad en el momento del accidente y la inexistente iluminación artificial que existe en dicha zona, al encontrarse sorpresivamente y en medio de su carril con una piedra de grandes dimensiones y a pesar de realizar un intento de maniobra evasiva, no puede evitar colisionar contra la misma con la parte frontal de su vehículo, dada la estrechez de la vía y la peligrosidad de la misma ante la

existencia de un barranco al otro margen de la carretera; causándole daños al vehículo como consecuencia de la colisión.

Se acompañan a efectos probatorios como documentos n.º 5 y 6 fotografías del vehículo de mi mandante tomadas en la vía justo después de producirse el accidente y en las cuales se pueden apreciar las circunstancias de visibilidad y nocturnidad reinantes en el momento del accidente.

Una vez ocurrido el accidente por el conductor del vehículo de mi mandante se dio aviso a los servicios de emergencia a través del 112, permaneciendo en el lugar hasta la llegada de una dotación de mantenimiento de carreteras de la consejería de obras públicas del Cabildo, la cual procedió a retirar la piedra, apartándola en primer lugar al arcén de la vía, tal y como consta en las fotografías que se acompañan como documentos n.º 7, 8, 9, 10, 11 y 12 en las dos últimas de las cuales puede apreciarse el estado final en el que quedó el vehículo de mi representada tras el impacto.

Igualmente, a causa de los hechos descritos se interpuso denuncia ante la Guardia Civil de Tráfico siendo registrada con número de diligencias 1207/2021 y cuya copia se acompaña como documento n.º 13.

Es importante destacar que el lugar donde ocurre el accidente además tratarse de un tramo de vía sin ningún tipo de iluminación artificial (habiéndose producido el accidente de noche), es un tramo de doble sentido de circulación y con numerosas curvas por lo que la visibilidad es limitada amén de la nula iluminación. Asimismo, y tal y como se puede apreciar ya en las fotografías aportadas junto a este escrito los terrenos existentes en los márgenes de la vía siendo estas zonas de montaña, no se encuentran protegidos a pesar de ello por ningún tipo de malla o sistema de contención, cayendo directamente las piedras y demás elementos procedentes de la montaña sobre la zona destinada al tráfico rodado, con el consiguiente peligro que ello entraña para los conductores y usuarios de la referida vía.

TERCERO.- Como consecuencia de los hechos antes descritos se ocasionaron daños de consideración al vehículo de mi representada siendo valorado el coste de su reparación en el importe de 11.756,86 €, si bien dada la marca y antigüedad del vehículo mi representada fue informada del carácter antieconómico de la reparación, siendo declarado el vehículo como siniestro total y asignándosele un valor obtenido del cálculo del valor de mercado del vehículo y de la detracción de dicho valor del valor de los restos, de 7.800,00 € consistente en el valor real del vehículo.

Se acompaña como documento n.º 14 informe pericial de valoración del coste de reparación de los daños materiales ocasionado al vehículo de mi representada como consecuencia del accidente, y como documento n.º 15 informe pericial de valoración del valor real del vehículo al momento del accidente ante la pérdida total de este, en el que se le asigna un valor de mercado final (el asignado al vehículo en concreto dado su estado de

conservación, kilometraje y demás circunstancias que presentaba al momento del accidente) y se hace cálculo del valor de los restos del vehículo (sí aprovechables) por lo que se le ha deducido dicho importe del anterior para obtener el valor real que queda fijado en los 7.800,00 € reclamados.

CUARTO.- Que evidentemente los daños y perjuicios ocasionados a mi mandante son imputables a ese Organismo y más concretamente a su servicio de mantenimiento de carreteras; ya que dicho resultado dañoso es una consecuencia directa e inmediata del funcionamiento anormal de dicho servicio público y de su obligación de conservación a cargo de éste, al no haberse dispuesto las medidas necesarias tendentes a prever la posibilidad de un siniestro como el que nos ocupa».

Se aportan con la reclamación, además del poder de representación, documentación acreditativa de la titularidad del vehículo, denuncia efectuada ante la Guardia Civil tras el accidente, informe pericial de valoración de daños del vehículo y fotografías del vehículo y de la piedra en la calzada.

III

1. Las principales actuaciones del procedimiento de responsabilidad patrimonial han sido las siguientes:

- Se interpone reclamación de responsabilidad patrimonial el 19 de enero de 2022.

- Se comunica la iniciación del expediente de responsabilidad patrimonial a la interesada el 2 de febrero de 2022, lo que se notifica a la interesada el 7 de febrero de 2022.

- El 9 de febrero de 2022 se solicita informe por el Servicio Administrativo de Obras Públicas al Servicio Técnico de Obras Públicas, que se emite el 22 de febrero de 2022 con el siguiente contenido:

«En relación al presunto accidente de circulación ocurrido el día 20 de septiembre de 2021 en la carretera GC-200, a la altura del p.k. 48+600, como consecuencia de una piedra en la calzada que supuestamente fue la causa del accidente del vehículo , se informa:

Esta Conservación sí tiene constancia de que se produjera tal accidente. El equipo de vigilancia llegó a la zona del accidente a las 7:50 h, encontrándose una piedra de grandes dimensiones en el carril izquierdo y un vehículo con un impacto en la parte delantera.

En día anterior, el 19 de septiembre, el equipo de vigilancia recorrió la zona, aproximadamente a las 11:25 horas. Cuando pasaron por el tramo la calzada se encontraba limpia.

No se tiene conocimiento de que se haya producido accidentes con las mismas características en la zona, en fecha próxima al mismo.

Características del tramo:

La carretera dispone de un ancho aproximado de 7 m, tiene doble sentido de circulación, sin arcén, con cuneta revestida de hormigón. La altura del talud de ladera en ese tramo es de aprox. de 30 metros, y la distancia de visibilidad de aprox. 50 metros. La velocidad permitida en este tramo es de 40 km/h. ubicada la señal más cercana en el p.k. 48+900. La señal de peligro por desprendimiento está ubicada en el p.k. 50+200. Varios tramos del trazado de la carretera GC-200 disponen de diferentes sistemas de protección contra caída de desprendimientos. como pueden ser barreras dinámicas, redes de cables de acero, así como mallas de guiado. El sistema colocado más cercano a la zona del accidente es la malla triple torsión, colocada en el pk 49+500, margen izquierdo».

Se insertan en el informe fotografías de la zona del accidente y se acompañan partes de vigilancia e informe de la incidencia.

- El 20 de abril de 2022 se confiere a la interesada trámite de audiencia, de lo que ésta recibe notificación el 26 de abril de 2022, presentando escrito de alegaciones el 13 de mayo de 2022 en el que reitera su reclamación y argumenta como prueba el contenido del informe del servicio con la documentación que éste anexa.

- Con fecha 19 de mayo de 2022 se formula Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada.

2. En cuanto a la tramitación del procedimiento, se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver, que es de seis meses conforme a los arts. 21.2 y 91.3 LPACAP. No obstante, aun fuera de plazo, y sin perjuicio de los efectos administrativos, y en su caso, económicos que ello pueda comportar, la Administración debe resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

IV

1. En el presente procedimiento se reclama al Cabildo Insular de Gran Canaria, en concepto de responsabilidad patrimonial, por los daños materiales sufridos por la reclamante como consecuencia del accidente sufrido cuando circulaba su hijo, debidamente autorizado, conduciendo el vehículo de su propiedad, el 20 de septiembre de 2021, sobre las 07:00 h, en la carretera GC-200, p.k. 48.600, en

sentido descendente hacia la Aldea de San Nicolás, al encontrarse sorpresivamente con una piedra de grandes dimensiones dentro del carril de circulación.

2. La Propuesta de Resolución, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por el reclamante al entender que el funcionamiento del servicio concernido ha sido adecuado, sin que exista relación de causalidad entre éste y el daño por el que se reclama.

3. Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, indispensable 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.

El art. 32 LRJSP exige, en efecto, 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.

4. 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 corresponde la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone.

Sobre la Administración recae entonces 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 aquella toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

5. En el supuesto que ha dado lugar a este procedimiento, ha resultado debidamente probada la realidad del hecho lesivo y sus consecuencias, en virtud de lo expuesto en el propio informe de incidencias aportado por el Servicio, confirmándose que el siniestro se produjo por *«choque contra una piedra desprendida de grandes dimensiones»* en la calzada.

Las pruebas presentadas por la reclamante sobre la producción de los hechos acreditan, en efecto, el hecho dañoso, el lugar exacto en que se produce, la falta de señalización del obstáculo, la existencia de piedra de grandes dimensiones en la calzada, la falta de mantenimiento de los taludes, y su conexión causal con la producción del accidente, así como los daños materiales producidos en el vehículo y su valoración económica.

6. La Administración, sin embargo, dando por probados los hechos, razón por la que no se abre trámite probatorio, pretende eludir las consecuencias que resultan de lo expuesto, en virtud de lo expuesto en el informe del Servicio, donde se señala que se habían realizado labores de limpieza en el punto kilométrico en que tuvo lugar el accidente durante el medio día anterior, encontrando la calzada limpia, y que, cuando se tuvo constancia del accidente, el equipo de retén acudió inmediatamente a atender la incidencia, no constando aviso de incidentes similares en esas fechas.

A ello añade que *«consta que en el tramo de la vía existe una cuneta de revestida de hormigón, siendo la velocidad limitada a 40 km/h y una distancia de visibilidad de 50 metros, existiendo además señalización vertical de peligro por desprendimiento, ya que se trata de un talud de ladera de aproximadamente 30 metros, en una vía en la que, por su orografía, existen múltiples sistemas de protección de taludes en diferentes puntos kilométricos»*.

Pues bien, en primer lugar, como ha señalado este Consejo en numerosas ocasiones, el servicio público de carreteras tiene la obligación de mantener las vías públicas en las condiciones adecuadas para permitir su uso en condiciones de razonable seguridad por los usuarios, incluyendo la retirada de obstáculos y vertidos accidentales que en ella pudieran existir, cualquiera que fuese su procedencia. El deber de vigilancia no puede exceder de lo razonablemente exigible, máxime en una vía en la que se reconoce el riesgo de desprendimientos y queda constatado en los partes de servicio la continua caída de piedras en la vía.

Sin embargo, en el caso presente, ha quedado demostrado mediante los informes y partes de vigilancia que el funcionamiento del servicio público ha sido deficiente al

considerarse excesivo el tiempo transcurrido entre la última vigilancia girada por la zona del incidente, el día anterior a las 11:25 horas, y la producción del mismo.

Además, a ello ha de añadirse, precisamente por alegar la Propuesta de Resolución que había mallas protectoras en determinados puntos de los taludes que bordean la carretera, que en el tramo donde se produjo el accidente no existía protección alguna del talud, como, además se observa en las fotografías aportadas.

En este sentido, como ha señalado en numerosas ocasiones este Consejo (*v.g.* DDCC 151/2013, 449/2020, 570/2020), lo cierto es que la Administración no sólo debe actuar cuando se produce una incidencia, esto es, la limpieza de la calzada ante desprendimientos, sino también le cumple desarrollar una labor inspectora preventiva que garantice la seguridad de las personas que circulan por la carretera. Y en particular por el establecimiento y mantenimiento en buen estado de los taludes en la zona, extremo que del mismo modo tampoco ha sido acreditado en el expediente. En informe emitido por el Servicio Técnico de obras Públicas e infraestructuras del Cabildo, de fecha 22 de febrero de 2022 se señala que el accidente se produjo en una carretera donde, de hecho, existen señales de peligro de desprendimientos, y, en tal sentido, en los partes de servicio se verifica que con gran frecuencia el trabajo consiste en retirar piedras de la calzada.

Sin embargo, en el punto kilométrico donde se produjo el accidente, a pesar de reconocerse el riesgo de desprendimientos y no haber malla de protección del talud, como ya hemos señalado, no se habían realizado labores por el servicio de conservación de carreteras desde las 11:25 horas del día anterior, sin que hubiera pasado en el día del accidente ni en la tarde anterior o al menos en las 12 horas previas, como bien esgrime en sus alegaciones la interesada, y ello, como añade ésta *«a pesar de que del parte diario de vigilancia del día anterior al del accidente que se adjunta al informe se acredita la presencia constante de piedras procedentes de las laderas en toda la vía invadiendo la zona de rodadura de los vehículos y su necesidad de retirada constante por parte los servicios de la corporación»*.

Además, sin perjuicio de las labores de recogida de piedras de la calzada, una vez desprendidas, nada se dice acerca de las labores de protección del talud para evitar los desprendimientos cuyo riesgo se reconoce por la propia Administración.

A este respecto, en casos análogos al que aquí se analiza, este Consejo Consultivo ha manifestado (Dictamen 151/2013, de 30 abril, citado en otros como 449/2020, de 4 de noviembre, o 570/2020, de 23 de diciembre):

«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», todo lo cual resulta ser de plena aplicación a este supuesto».

Igualmente, sobre el mantenimiento de los taludes en las carreteras, decíamos lo siguiente en nuestro reciente Dictamen 127/2022, de 31 de marzo -con cita del Dictamen 237/2019, de 20 de junio-, lo que es plenamente aplicable a este caso:

«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».

Finalmente, no ha podido determinarse en el expediente concurrencia alguna de culpa por parte del conductor del vehículo, quien circulaba a la velocidad adecuada a la vía, si bien no pudo esquivar el obstáculo dadas las circunstancias concurrentes:

«Se trata de una vía desprovista de arcén, delimitada en sus márgenes por un lado por la ladera desde la que se precipitaron las piedras y por otro por un barranco pronunciado.

La vía carece de ningún tipo iluminación artificial -como corrobora el parte de incidencias-, no estando dotada de elementos que faciliten la visibilidad del estado de la vía, ocurriendo el accidente en horario nocturno -como se puede constatar en las fotografías aportadas- y en un tramo de carretera provisto de múltiples curvas pronunciadas por lo que la visibilidad en el momento de los hechos era prácticamente nula».

En consecuencia, del examen y valoración de todo el material probatorio obrante en el expediente, ha de concluirse la existencia de nexo de causalidad entre el funcionamiento del Servicio y el daño por el que se reclama.

7. Por las razones acabadas de exponer, la reclamante deberá ser indemnizada por el valor reclamado del vehículo, al ser el valor de mercado inferior al valor de reparación del vehículo.

La cuantía de la indemnización, que asciende a un total de 7.800 euros, 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 objeto de dictamen no se considera conforme a Derecho, pues la reclamante deberá ser indemnizada conforme a lo expuesto en el Fundamento IV.7 del presente Dictamen.