



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 8 de septiembre de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), en nombre y representación de (...) y (...), por daños personales y materiales ocasionados en la motocicleta (...), como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 285/2022 ID)\*.*

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

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Presidente del Cabildo Insular de Tenerife, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado a instancia de (...), en representación de (...) y de (...), quienes reclaman conjuntamente los daños personales sufridos por la interesada y los daños materiales ocasionados en la motocicleta (...), de titularidad del interesado, que entienden producidos a consecuencia del funcionamiento deficiente del servicio público de carreteras.

2. La cuantía reclamada conjuntamente por ambos interesados asciende a 8.278,34 euros (6.000 euros por los daños personales y 2.278,34 euros por los daños materiales), lo que 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 Presidente del Cabildo Insular de Tenerife 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 (LPACAP).

---

\* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

3. En el análisis a efectuar, además 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. Los reclamantes ostentan legitimación activa en el procedimiento incoado, pues han sufrido daños de distinta naturaleza derivados, presuntamente, del funcionamiento del servicio público viario teniendo, por tanto, la condición de interesados 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 Tenerife 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 en el art. 10.3 LCC.

6. En el presente caso, la reclamación se ha presentado dentro del plazo de un año desde la producción del hecho lesivo (art. 67 LPACAP) por lo que no es extemporánea, ya que el accidente se produjo el día 28 de febrero de 2016 y la reclamación se presentó el día 27 de febrero de 2017.

## II

En cuanto a los antecedentes de hecho, en el escrito de reclamación se alega lo siguiente:

Que el día 28 de febrero de 2016, alrededor de las 12:50 horas, un día gris y lluvioso, mientras los interesados transitaban por la carretera TF-82 con la motocicleta propiedad de (...), al intentar entrar, para posteriormente aparcar, en el parking del (...), no se percató de que dicho parking se hallaba en ese momento cerrado con una cadena que carecía de toda señalización y que se confundía con el asfalto, con la que finalmente tropezó, provocando su caída.

Este accidente provocó daños en la motocicleta por valor de 2.278,34 euros y diversas lesiones en la interesada, que se valoran en 6.000 euros, reclamando, ambos conjuntamente una indemnización de 8.278,34 euros.

### III

1. El procedimiento que nos ocupa se inició mediante la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial efectuada el 27 de febrero de 2017 en el Registro General del Cabildo Insular de Tenerife.

Este procedimiento cuenta con dos informes del Servicio, el primero de 17 de julio de 2020, que tiene por objeto la valoración de los daños padecidos en la motocicleta del interesado, señalándose que:

*«Primero. La magnitud de los daños reclamados no coincide con el siniestro descrito. Se indica que la caída se produce al intentar parar en un aparcamiento, lo cual implica forzosamente una velocidad reducida. Sin embargo, se indica expresamente que la motocicleta ha sufrido desperfectos por ambos lados, depósito y tubo de escape, hecho solamente posible en caso de que la motocicleta rote sobre sí misma tras la caída, para lo cual se necesitaría una gran cantidad de energía en el impacto.*

*Segundo. Los costes de reparación reclamados hacen referencia una única pieza sustituida por un valor de 2.181,57 €, lo que no coincide con los hechos descritos, ni con valor de mercado de ninguno de los elementos sobre los que se alega daño alguno.*

*Tercero. La fotografía aportada no muestra prueba alguna de los desperfectos reclamados».*

El segundo informe del Servicio se emitió el día 10 de agosto de 2020, en el que se afirma que:

*«1. En base a la descripción de los hechos descrita por el interesado en el atestado interpuesto ante la Guardia Civil de Tráfico, en la que se indica de manera literal " (...) que intento parar en unos aparcamientos del Restaurante Fleytas, que cuando iba a acceder a dicho aparcamiento no se percató que dicho aparcamiento estaba cerrado con una cadena de hierro, que dicha cadena no se veía, y dichas circunstancias son las que hicieron que cayera al suelo", se entiende que el presunto incidente tiene lugar cuando el interesado abandona la calzada de la Carretera Insular TF-82, introduciendo su vehículo en la parcela colindante donde se localiza una zona de aparcamientos que sirve de acceso al Restaurante Fleytas, donde se encontraba la cadena que le provocó la caída.*

*2. La parcela donde se localiza la zona de aparcamientos referida es de titularidad privada, siendo por tanto el titular de la misma el responsable de cualquier elemento que se encuentre en su interior».*

2. Los interesados solicitaron la práctica de la prueba testifical, proponiendo como testigo al representante del referido restaurante.

La Administración no admitió la práctica de tal prueba, manifestándose en la Propuesta de Resolución que:

*«En relación con la petición formulada por la representación de los interesados "como medio de prueba interesamos el interrogatorio del representante legal del Bar Restaurante Fleytas; se formulan las siguientes consideraciones:*

*Toda vez que por los interesados no se ha indicado en la instrucción del expediente testigo alguno de los hechos, ni se desprende dicha circunstancia de lo manifestado por el conductor del vehículo en su comparecencia en las dependencias policiales efectuada dos días después de la fecha en la que se aduce producido el accidente, la citación del citado representante legal no lo sería a efectos probatorios como se indica, si no, más bien a los efectos de una posible imputación de su responsabilidad en el resultado lesivo, por lo que dicha actuación debe ser rechazada por los motivos que se expondrán a continuación.*

*De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, "Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Por su parte, el apartado 3º de dicho precepto dispone que el instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.*

*La citada Ley de Enjuiciamiento Civil contempla el interrogatorio de los testigos como uno de los medios de prueba de que se puede hacer uso (art. 299.1 LEC). Al efecto, podrá solicitarse que declaren como testigos las personas que tengan noticia de hechos controvertidos relativos a lo que sea objeto del juicio (art. 360 LEC).*

*En base a ello, se considera testigo la persona física que en calidad de tercero, declara sobre hechos controvertidos y a cuyas consecuencias no se encuentra vinculado, pues precisamente constituye una causa de tacha de testigo (art. 377 LEC), el tener interés directo o indirecto en el asunto de que se trate.*

*No siendo, por tanto, la persona cuyo interrogatorio se propone testigo de los hechos; y teniendo, además, la misma un interés directo en el asunto al representar al titular del restaurante Fleytas donde se encuentra la cadena que motiva supuestamente el accidente, procede, en consecuencia y motivadamente conforme a lo establecido en el artículo 35.1, f), de la Ley 39/2015, rechazar la práctica de dicha actuación por ser manifiestamente improcedente».*

3. Además, a los interesados se les otorgó el trámite de vista y audiencia, sin que presentaran alegaciones.

4. Finalmente, el 4 de julio de 2022 se emitió la Propuesta de Resolución, de sentido desestimatorio, por lo que 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).

## IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por los interesados, puesto que el órgano instructor considera que no se ha probado la relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto entre la lesión sufrida y el funcionamiento del servicio público de mantenimiento y conservación de carreteras de la Corporación Insular.

En concreto, la Propuesta de Resolución señala:

*«Pues bien, en este caso en concreto queda excluida la obligación de indemnizar por los daños personales y materiales que se aducen producidos en tanto que no existe una relación directa, inmediata y exclusiva de los mismos con la Administración, por los motivos que se expondrán a continuación.*

*(...) Al respecto de dicha ubicación, el Servicio Técnico de Carreteras y Paisaje ha informado, con fecha 10 de agosto de 2020, que el presunto incidente tiene lugar cuando el interesado abandona la calzada de la carretera Insular TF-82, introduciendo su vehículo en la parcela colindante donde se localiza una zona de aparcamientos que sirve de acceso al Restaurante Fleytas, donde se encontraba la cadena que le provocó la caída. La parcela donde se localiza la zona de aparcamientos referida es de titularidad privada, siendo por tanto el titular de la misma el responsable de cualquier elemento que se encuentre en su interior.*

*Al respecto de dicha situación, se entiende que quiebra, en este caso en concreto, el nexo causal exclusivo y directo que necesariamente debería existir entre los daños sufridos por la reclamante y el funcionamiento del servicio público de carreteras, toda vez que, tal y como han declarado los propios interesados, la zona por la que transitaban cuando supuestamente se produjo el accidente es de titularidad privada, por lo que supuestamente concurre la intervención de un tercero en la producción del hecho dañoso, lo cual determina la ruptura del nexo causal al no corresponderse los daños personales y materiales reclamados por los interesados con un daño directo, inmediato y exclusivo de la Administración (intervención de tercero).*

*En segundo término, y a la vista de cuanto se ha expuesto, se entiende que en este caso concreto quiebra además el nexo causal exclusivo y directo que necesariamente debería existir entre los daños sufridos por los reclamantes y el funcionamiento del servicio público de carreteras, toda vez que no puede obviarse la responsabilidad del conductor del vehículo que debe ajustarse a las obligaciones que impone el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante, Texto Articulado), aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, y el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre. Por ello va a ser fundamental analizar la actuación del conductor del vehículo siniestrado.*

*Como bien es sabido, existe una primera obligación para el conductor de respetar los límites de velocidad, y de tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación para permitir detener el vehículo dentro los límites del campo de visión del conductor, ante cualquier obstáculo que pueda presentarse, que viene recogida en el artículo 21.1º del Texto Articulado. Asimismo, no debe olvidarse que el artículo 10 del citado Texto Articulado, establece la existencia de un deber genérico de comportamiento a usuarios y conductores, al indicar que se deberá conducir con la diligencia y precaución necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno.*

*El conductor del vehículo siniestrado estaba obligado a moderar la velocidad en la conducción, pues pesa sobre el mismo el deber de llevar una velocidad de marcha adecuada y compatible con la detención del vehículo sin llegar a colisionar con cualquier obstáculo que se encontrara, moderación que debe tenerse en cuenta aún más si cabe al tratarse de una motocicleta, cuya conducción ha sido considerada por reiterada jurisprudencia como actividad de alto riesgo que conlleva una mayor diligencia y precaución en la conducción (entre otras, Sentencia nº 322/2011, de fecha 21 de septiembre de 2011, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nº 2 de los de Santa Cruz de Tenerife en el P.O. 363/2010).*

*Así pues, es importante reiterar que tanto la Ley como el Reglamento General de Circulación establecen que el conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos, a tener en cuenta además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurriesen en ese momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pudiese detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pudiese presentarse.*

*En el caso que nos ocupa, los propios reclamantes han reconocido expresamente que entraron en el aparcamiento de una propiedad privada sin percatarse de que el mismo se encontraba cerrado debido a la existencia de una cadena, lo que motivó su caída. En tanto*

que los interesados accedieron sin permiso a una propiedad privada deberían haber extremado aún más las precauciones y haber transitado con mayor prudencia, máxime cuando el incidente dañoso se aduce producido en un día gris y lluvioso».

2. Este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constante en numerosos de Dictámenes, entre los que cabe señalar el Dictamen 42/2022, de 3 de febrero, que:

*«En relación con el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas la jurisprudencia ha precisado (entre otras STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que «para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:*

*- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.*

*- Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.*

*- Ausencia de fuerza mayor.*

*- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».*

Asimismo, como se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo, tanto el art. 139 LRJAP-PAC, como el actualmente vigente art. 32 LRJSP, exigen para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, que 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».

Asimismo, en el Dictamen 69/2022, de 21 de febrero, en relación con la intervención de terceros en la producción del resultado final, se ha señalado que:

*«Este Consejo Consultivo, siguiendo la reiterada doctrina jurisprudencial en la materia, ha manifestado, entre otros, en su Dictamen 382/2019, de 29 de octubre, que:*

*«A mayor abundamiento, el Tribunal Supremo en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 8 noviembre 2010, señala que:*

*“ (...) En lo que atañe al nexo causal, se ha superado la inicial doctrina que supeditada la responsabilidad de la Administración a la existencia de una relación no solo directa sino exclusiva entre el funcionamiento del servicio y el resultado lesivo (STS 28-1-1972), lo que suponía excluir dicha responsabilidad cuando en el proceso causal incidía el comportamiento del perjudicado o la intervención de tercero, de manera que la jurisprudencia viene manteniendo que dicha intervención no supone excluir la responsabilidad de la Administración, salvo que aquella resulte absolutamente determinante.*

*(...) No obstante, el carácter objetivo de esta responsabilidad no supone que la Administración haya de responder de todas las lesiones que se produzcan en el ámbito del servicio público, siendo preciso para ello que la lesión pueda imputarse al funcionamiento del servicio, quedando exonerada la Administración cuando la intervención de tercero o del propio perjudicado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante del resultado lesivo, quebrando la relación con el servicio público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo sea defectuoso”».*

Doctrina que resulta ser plenamente aplicable al presente supuesto por las razones que se expondrán a continuación.

3. En el presente caso, aunque se consideraran como ciertos los hechos por los que se reclama, la realidad es que la causa directa del accidente no es otra que la presencia de una cadena de metal, que se utilizaba por el restaurante mencionado para cerrar su parking, encontrándose dicha cadena dentro de las instalaciones del restaurante, y por tanto, tal como señala el informe del Servicio, siendo de titularidad privada y completamente ajena a la Administración, no afectando tal cadena, de modo alguno, a la carretera de titularidad pública.

Ello determina no solo la concurrencia necesaria, directa y exclusiva de un tercero en la producción del daño, lo que causa la plena ruptura del nexo causal, sino que, en realidad nos hallamos ante un evento acontecido en el ámbito estrictamente privado, entre los reclamantes y la empresa propietaria del parking referido, y que podría dar lugar a una eventual responsabilidad extracontractual de esta última conforme al art. 1902 del Código Civil, por tanto, ante un supuesto totalmente al margen del actuar administrativo, es decir, ajeno al Servicio al que los interesados imputan el daño. Por todo ello, en el presente caso se advierte la ausencia de uno de los requisitos necesarios para apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración, al no concurrir la precisa relación de causalidad entre el actuar administrativo y los daños reclamados por los interesados al haberse producido los daños en el ámbito privado, lo que determina que la Propuesta de

Resolución se considere conforme a derecho en cuanto desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial instada.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación formulada, se considera conforme a Derecho, por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.