



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 de octubre de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de La Palma en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), actuando en representación de la entidad (...), por daños ocasionados en el vehículo con matrícula (...), como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 354/2022 ID)\*.*

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

### I

1. Mediante oficio de 22 de julio de 2022 (con registro de entrada en este Organismo el 14 de septiembre de 2022), se solicita dictamen de este Consejo Consultivo al objeto de examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por el Cabildo de La Palma, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños que se alegan causados por el funcionamiento del servicio público de carreteras, de titularidad insular, en virtud de los art. 2 y 5 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de carreteras de Canarias (LCC, en adelante) y art. 6.2 c) Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (LCI, en adelante).

2. La cuantía que se reclama por los daños soportados asciende inicialmente a 8.000 euros (si bien posteriormente se concreta en 7.204 euros), *quantum* que determina la preceptividad de la solicitud de dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), habiendo sido remitida por el Presidente del citado Cabildo, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resultan de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la LCC, y la LCI. También resulta aplicable la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

4. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo y, por ende, del derecho a reclamar del interesado como representante y administrador de la entidad (...), al haber sufrido un daño material, 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.

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Corporación Insular, titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño (art. 10.3 LCC). Le corresponde al Presidente del Cabildo de La Palma la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial [art. 124 y disposición adicional decimocuarta LRBRL, y art. 57.n) LCI].

5. Se cumple también el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, pues se interpone la reclamación el día 20 de diciembre de 2018, respecto de un daño producido el día 12 de noviembre de 2018, (art. 67 LPACAP).

## II

1. En lo que se refiere al presupuesto fáctico de la pretensión indemnizatoria, mediante el escrito de reclamación presentado por la empresa interesada se alega que el 12 de noviembre de 2018, a las 15:00 horas, se encontraba un « (...) *vehículo aparcado a mano derecha en zona aparcamientos centro visitante de Los Tilos se desprenden rocas y tierra que caen sobre este vehículo y 4 vehículos mas (...)* ».

Así, señala como automóvil dañado el vehículo marca (...), con matrícula (...). Añadiendo en su escrito de reclamación que compareció ante la Guardia Civil presentando la denuncia oportuna. No obstante, en el atestado de la Guardia Civil se identifica como denunciante a (...), actuando en nombre y representación de la empresa (...), sin perjuicio de que el vehículo que resultó dañado por el desprendimiento de piedras estaba alquilado por un cliente en ese momento.

Tras describir los daños sufridos por el vehículo, solicita la indemnización de los mismos.

Acompaña a la reclamación diversa documentación sobre el vehículo y su conductor, así como el atestado ante el puesto de la Guardia Civil de Santa Cruz de La Palma, efectuado el mismo día 12 de noviembre de 2018, en el que manifiesta el denunciante que existía como testigo *“una chica que trabaja en la caseta de madera de información turística”* que pudo ver lo ocurrido, según el cliente que alquiló el vehículo y que habló con el jefe del compareciente.

2. En cuanto a los trámites que constan practicados en el procedimiento de responsabilidad patrimonial que nos ocupa, este se inició con la presentación del escrito de reclamación inicial el 20 de diciembre de 2018.

- Una vez efectuada la subsanación de la reclamación a requerimiento de la Corporación Insular, el 8 de abril de 2019 se dicta Decreto por el Presidente del citado Cabildo resolviendo la incoación del expediente administrativo. Mediante el mismo se notifica al interesado que podrá formular las alegaciones y presentar las pruebas que estime necesarias para su defensa.

- Con fecha 6 de mayo de 2019, la Guardia Civil emite informe señalando *“que el día 12 de noviembre de 2018, a las 20:34 horas se inician diligencias en esta Unidad, por la recepción de denuncia de una persona en representación de la empresa (...), manifestando que un vehículo propiedad de dicha empresa, mientras se encontraba alquilado, fue estacionado en la zona de los Tilos, sufrió unos daños por desprendimiento de piedras en dicha zona”*.

En fecha 6 de abril de 2020, se emite el informe técnico por el Servicio de Infraestructura del Cabildo Insular, mediante el que se señala:

*« (...) El lugar concreto donde se denuncian los hechos se encuentra perfectamente señalado con la prohibición de aparcar a la derecha y peligro de desprendimientos (...).*

*(...) Que corresponde al Cabildo Insular de La Palma, respecto a la carretera LP-105 “LOS TILOS”, la actividad de conservación y mantenimiento de la misma, lo que supone la obligación de mantenerla en las mejores condiciones de seguridad para el tráfico rodado pero también que los elementos accesorios de la misma o los elementos, naturales o no, existentes en la zona demanial aledaña, laderas, taludes, márgenes, etc., no sean fuente de inseguridad, riesgo o peligro para los usuarios de la vía, es decir, que la vía se ha de mantener en las condiciones constructivas que proporcionen dicha seguridad.*

*El titular de la vía realiza dentro lo razonablemente exigible sus funciones de manera correcta al desarrollar las tareas que tiene encomendadas, prestando la debida observancia sobre las condiciones de seguridad en la carretera.*

*Por otro lado, el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el 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, establece en su art. 132 "Obediencia de las señales", concretamente en su apartado 1 que "todos los usuarios de las vías objeto de la ley están obligados a obedecer las señales de la circulación que establezcan una obligación o una prohibición y a adaptar su comportamiento al mensaje del resto de las señales reglamentarias que se encuentran en las vías por las que circulan".*

*Como conclusión a lo informado, no queda acreditado que el accidente se haya producido como consecuencia del funcionamiento anormal de los servicios públicos, sino por una mala conducta de respeto obligatorio de la señalización en el lugar donde produce el incidente (...)».*

Por lo demás, después del desglose detallado de los daños por la reclamante, la aseguradora de la Corporación Insular se muestra conforme con la valoración de los mismos en 7.204 euros.

- El 24 de mayo de 2021 por la instrucción del procedimiento se recaban informes del puesto de la Guardia Civil de San Andrés y Sauces y de la Policía Local de dicho municipio, que, una vez recibidos, se incorporan al expediente, sin añadirse ningún dato nuevo sobre el accidente acaecido y los daños por los que se reclama.

- Con fecha 7 de junio de 2021 por la instrucción se abre el periodo de prueba por un plazo de 10 días, lo que es notificado a la interesada el 9 de junio de 2021. En dicho acuerdo de instrucción se ofrece la posibilidad de presentar prueba documental, testifical o cualquier otra que considere oportuna la reclamante.

- El 18 de junio de 2021 se recibe escrito de la empresa interesada en el que se reitera en todo lo manifestado con anterioridad, acerca de la documentación aportada consistente en *"peritaje de siniestro total con la valoración que se adjuntó, así como el reportaje fotográfico"*.

- Con fecha 25 de junio de 2021, se concede al afectado el preceptivo trámite de audiencia y vista del expediente, sin que el afectado haya presentado escrito de alegación alguno al respecto.

- En fecha 23 de mayo de 2022 se emitió la Propuesta de Resolución que se somete a Dictamen, de sentido desestimatorio.

3. Aunque la resolución se emitirá una vez vencido ampliamente el plazo de seis meses sin justificación al respecto (art. 91.3 LPACAP), ello no obsta la obligación de la Administración de resolver expresamente (art. 21 LPACAP), sin perjuicio de los

efectos administrativos y económicos derivados de la tardanza en emitir la resolución expresa.

### III

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada, puesto que el órgano instructor considera que no se ha llegado a acreditar mediante los documentos que obran en el expediente que la causa del accidente alegado por el reclamante, desprendimiento de piedras, fuera debido al deficiente funcionamiento del servicio público de carreteras. Por el contrario, se ha llegado a demostrar por la Administración pública implicada que la zona estaba correctamente señalizada con la prohibición de aparcar y advertencia de desprendimientos.

2. Sobre la carga de la prueba, este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constata, entre otros muchos, en su Dictamen 325/2021, de 14 de junio, lo siguiente:

*« (...) 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».*

3. Además, también se debe recordar que la Administración pública no es responsable universal de todos los riesgos causados con ocasión de la prestación de

los servicios públicos, tal y como ha expresado este Consejo en sus numerosos dictámenes, entre otros, los siguientes: 86/2014, 113/201 y 444/2020.

Así, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunciaba sobre la desestimación por el Tribunal a quo de una reclamación de indemnización de daños personales a consecuencia de un accidente en una infraestructura pública, declarando que *«la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla 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 aseguradores 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, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico»; y ello porque como había señalado anteriormente en un supuesto igual de reclamación por lesiones personales a consecuencia de una caída en una obra pública: “Aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla»* (STS, Sala Tercera, de 13 de noviembre de 1997).

4. En el presente caso ha quedado acreditado que el reclamante sufrió daños patrimoniales en su vehículo, al parecer, según alega, debido al desprendimiento de piedras que impactaron contra el coche que estaba estacionado en un margen de la carretera.

Sin embargo, de la documentación obrante en el expediente se desprende que la interesada no ha propuesto, en tiempo y forma, la práctica de la prueba testifical de la testigo que, según su comparecencia ante la Guardia Civil, dice que presenció los hechos. Tampoco, según los atestados incorporados, la Guardia Civil presenció los hechos y la Policía Local de San Andrés y Sauces ni siquiera fue avisada del suceso.

Por tanto, no existe prueba alguna que acredite las circunstancias, fecha, lugar y hora en las que se desarrolló el evento lesivo en la forma descrita por la interesada.

Por el contrario, se ha llegado a confirmar mediante el informe técnico del Servicio y reportaje fotográfico existente en el expediente que el lugar y la carretera en la que, según la reclamante, tuvo lugar el suceso, estaba correctamente

señalizada, tanto en lo que se refiere a la prohibición de aparcar como a la advertencia de peligro por desprendimiento en la zona. Concretamente, el informe técnico constata que la responsabilidad sobre la conservación y mantenimiento de la carretera LP-105 cierto es que corresponde al Cabildo Insular de La Palma, y que mediante la debida señalización y demás medidas de seguridad adoptadas habría cumplido fehacientemente con la función que se le ha encomendado, como así se hizo.

Por otro lado, 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, nos indica en su art. 53 como sigue: *«El usuario de las vías está obligado a obedecer las señales de la circulación que establezcan una obligación o una prohibición y a adaptar su comportamiento al mensaje del resto de las señales reglamentarias que se encuentren en las vías por las que circula»*.

En idéntico sentido se pronuncia el art. 132 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el 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.

5. Todo lo indicado anteriormente nos lleva a coincidir con la Propuesta de Resolución sometida a la consideración de este Consejo en que no existe relación de causalidad entre el daño sufrido por la entidad (...), y el funcionamiento del Servicio de Carreteras que se encuentra integrado en el Cabildo de La Palma, en primer lugar, porque no se ha probado fehacientemente que los hechos lesivos por los que se reclama se hayan desarrollado en las circunstancias descritas por la interesada, y, en segundo lugar, porque aunque así hubiera sido, el conductor del vehículo arrendado incumplió la normativa de circulación al estacionar en un lugar prohibido para ello y con advertencia de peligro por desprendimientos, asumiendo con ello el daño que se alega y rompiendo así con su conducta cualquier posible nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño por el que se reclama.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, resulta conforme a Derecho.