



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 8 0 / 2 0 2 2

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 7 de diciembre 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 (...), por daños materiales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 455/2022 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Presidente del Cabildo de La Palma, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad de dicha Administración, iniciado el 6 de marzo de 2020 por (...), por los supuestos daños materiales sufridos en un inmueble de su propiedad imputados al servicio público de conservación de carreteras de competencia insular.

2. La cuantía indemnizatoria en este procedimiento supera los 6.000 euros - 6.355,67 euros, según valoración efectuada por la aseguradora insular-. Esta cuantía 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 artículo 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución remitida, resultan de aplicación, además de la citada LPACAP, los arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y la normativa

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

reguladora del servicio público viario de referencia, constituida, entre otras normas, por la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (LCI) y la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias (LCC).

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

En este sentido, se ha de indicar que la reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [arts. 32 LRJSP, en relación con el art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad insular, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6.2.c) LCI y el art. 10.3 LCC.

Es competente para resolver el procedimiento el Presidente del Excmo. Cabildo Insular, de acuerdo con el artículo 124 y la Disposición Adicional 14ª LRBR y 57.n) de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

4. Concorre también el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, pues ésta se presentó el día 6 de marzo de 2020, respecto de unos daños producidos el 29 de diciembre de 2019, dando así cumplimiento al plazo de un año previsto en el art. 67.1 LPACAP.

5. 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).

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

II

1. Según relata la interesada el día 29 de diciembre de 2019, a las 13:00 horas, en la zona de Amagar n.º 3 «se produce un incendio debido a que alguien que circulaba por la carretera tiró una colilla, y prendió fuego a uno de los montones de hierbas y rastrojos que se habían limpiado en días anteriores y que no se habían retirado de la zona, incendio que se propagó hasta mi invernadero quemando el mismo, tanto el propio invernadero como los sistemas de riegos y lo que estaba sembrado en ese momento (plátanos)».

2. Se confiere a la reclamante trámite de subsanación para que, tal como establece la comunicación, «en el plazo de 10 días, computados a partir del recibo del presente, subsane su solicitud en lo relativo a:

1. CUANTIFICACIÓN DE LA CUANTÍA QUE SE RECLAMA. En la reclamación se solicita "abonar los daños ocasionados a la mayor brevedad". Conforme a los artículos 67.2 y 68.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), se ofrece a la reclamante la posibilidad de mejorar voluntariamente la solicitud mediante la cuantificación de la indemnización, presentando valoración pericial, presupuesto o factura de reparación.

2. Copia del justificante que acredite el estar al corriente del impuesto de bienes inmuebles.

3. Poder que acredite la capacidad para poder ejercer la reclamación. En el supuesto de que el bien (invernadero) haya sido adquirido para sociedad conyugal, o cualquier otra forma de constitución en la que la reclamante no sea propietaria o administradora única o representante legal de la sociedad, acreditación de poder ejercitar la reclamación en nombre del resto de propietarios, junto con las respectivas copias de los D.N.I. de los representados.

4. Escritura de propiedad de la finca, parcela o terreno afectado por el siniestro por la cual se reclama.

5. D.N.I. del Propietario/a de la propiedad por la cual se reclama.

6. Declaración de responsable que acredite el no haber recibido ninguna indemnización por el siniestro por el cual se reclama.

7. Modelo de alta a terceros debidamente cumplimentado. (se adjunta modelo).

8. Posibilidad de presentar fotos que puedan acreditar los hechos reclamados. Conforme a los artículos 67.2 y 68.3 de la LPACAP, se ofrece a la reclamante la posibilidad de mejorar voluntariamente la solicitud mediante la presentación de fotografías del lugar del accidente y/o de los bienes dañados."

Con fecha 6 de mayo de 2020, se aporta la documentación requerida a la reclamante.

3. Consta Informe del Jefe de Sección de Carreteras relativo a las competencias del Excmo. Cabildo Insular respecto a la carretera donde se producen los hechos, en el que se concluye lo siguiente:

«1. Corresponde al Servicio de Infraestructura en la Sección de Carretera la conservación y mantenimiento de todas las vías insulares y delegadas del Gobierno de Canarias, como es este caso de LP-1, así como las labores de limpieza de márgenes de la calzada, en protección de la plataforma y la seguridad vial.

2. Este tramo de vía se limpió anterior al incidente, por parte del personal propio de mantenimiento de carreteras en junio del año 2019.

3. Por parte de este Servicio en su fecha no se tiene constancia de los hechos denunciados, si por parte de los Bomberos del parque de La Laguna de los Llanos de Aridane que tuvieron salida para apagar el conato de incendio del invernadero sobre la hora del mediodía.»

4. Una vez comprobada la naturaleza de la reclamación y que la solicitud cumple con los requisitos legalmente establecidos para su tramitación, se dicta Decreto núm. 2020/3413, de 14 de mayo de 2020, por el que se designa la Instructora y Secretaria del expediente, que fue notificado a la reclamante.

5. Obra en el expediente Informe del Servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, en este caso, Ingeniero Civil del Servicio de Infraestructuras, suscrito el día 12 de mayo de 2020, en el cual concluye que "no queda acreditado que el accidente se haya producido como consecuencia del funcionamiento anormal de los servicios públicos", añadiendo que "es por ello que los hechos probados, resultado de la valoración conjunta de las pruebas de las que se dispone, solo cabe extraer con consecuencias meramente indiciarias de la hipotética causa del siniestro, pero no una prueba cierta y segura".

6. Obra en el expediente Informe de Bomberos de La Palma, con entrada en el Cabildo el día 2 de junio de 2020, en el que se informa sobre la intervención en la extinción del incendio producido el día 29 de diciembre de 2019, en invernadero de cultivo sito en LP-1 (Amagar) Tijarafe, y hacen constar que "también intervino la Guardia Civil que se hizo cargo de las investigaciones".

7. Obra en el expediente Informe del Destacamento de Tráfico de la Guardia Civil de los Llanos de Aridane, remitido el día 25 de junio de 2020, en el que comunican que "al no existir peligro para las personas ni viviendas ni conocerse las posibles causas del incendio, NO se instruyen diligencias por lo que no se puede facilitar a ese organismo copia del atestado".

8. Obra en el expediente Informe pericial respecto a los daños reclamados, y la adecuación del precio de los conceptos presupuestados, emitido por la entidad aseguradora AXA Seguros, y que se remite a este Cabildo Insular con fecha 12 de noviembre de 2021, en el que emiten valoración de los daños, cifrándolos en 6.355,67 euros.

9. Asimismo, con fecha 9 de marzo de 2021, presenta la Correduría (...) informe pericial de fecha 28 de agosto de 2020, emitido por RTS Tasadores de Seguros, en el que se cifran los daños en 6.355,67 euros como valor real, sin IGIC al no haber aportado factura.

10. Mediante comunicación cursada con fecha 28 de abril de 2022, se informa al reclamante de la apertura del período de prueba "por un plazo de 10 días computados a partir del recibo de este escrito, a fin de que pueda proponer las que estime oportunas concretando los medios de que se pretenda valer".

En el plazo señalado no se aporta documentación alguna.

11. Con fecha 2 de agosto de 2022, se da traslado al reclamante de comunicación en la que se le informa de la apertura del trámite de audiencia, otorgándole un plazo de 10 días, a partir de la recepción del escrito, para que formule alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

Transcurrido el plazo no consta que haya formulado alegación ni objeción alguna.

12. Finalmente, la Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por la interesada, al entender que no se ha probado que los daños que presenta la finca agrícola de su propiedad estén relacionados con el Servicio Público de Carreteras, por lo que no está acreditado el nexo causal.

III

1. Como hemos sostenido en múltiples ocasiones (por todos, el Dictamen 255/2021, de 18 de mayo), según el actual art. 32.1 LRJSP -similar al anterior art. 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común- el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es, obvia y lógicamente, 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).

2. Por su parte, en cuanto se refiere al funcionamiento del servicio de carreteras, se debe recordar que, como se ha razonado, entre otros, en nuestros DDCC 353/2015 y 558/2021, es obligación del servicio mantener las vías públicas en las mejores condiciones posibles para la seguridad de la circulación (art. 22 Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, art. 57.1 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre), lo que incluye la retirada de obstáculos y vertidos accidentales que pudieran existir, cualquiera que fuera su procedencia.

Ahora bien, ello no convierte a la Administración en responsable de los daños que se hayan causado como consecuencia de la conducta de terceros o de la propia víctima, ni tampoco puede exigírsele una actuación más allá de lo razonable en el cumplimiento de sus obligaciones de conservación y mantenimiento, exigiendo una actuación inmediata en cada ocasión en que se produzca un vertido en la vía. Así de forma reiterada se ha sostenido por el Tribunal Supremo, de cuya doctrina es exponente la STS de 8 de octubre de 1986, con cita de la de 11 de febrero del mismo año, y que se reitera en la posterior STS de 11 de febrero de 1987, que condensa esta doctrina en los siguientes términos:

« (...) de lo actuado resulta patente la realidad de la mancha de aceite en el punto indicado, situado a la salida de una curva y cambio de rasante pero sin embargo no se ha podido acreditar el origen de la misma, que presumible y fundadamente se atribuye al

derrame o pérdida de un vehículo, sin que exista tampoco el menor antecedente acerca del momento en que tuvo lugar y por consiguiente si ocurrió horas o minutos antes de que se produjera el accidente de autos y de aquí se desprende en primer lugar, la intervención en el hecho causante del accidente, de un tercero desconocido pero ajeno a la Administración que ocasionó consciente o inadvertidamente la situación de peligro generadora del daño, con lo que se rompe ese preciso carácter directo entre el actuar administrativo y el perjuicio ocasionado de que antes se trató y sólo queda como vía de posible responsabilidad de aquélla, la omisión de la vigilancia debida a la carretera en la que se apoya la parte actora en realidad su reclamación y sobre esto se ha de decir, que si bien es cometido del organismo correspondiente la vigilancia de las carreteras para mantenerlas útiles y libres de obstáculos de todo tipo que impidan o dificulten su uso con las debidas garantías de seguridad y conste en el expediente que tal función de policía se realizaba en aquella zona en la forma habitual, la naturaleza indicada del factor causante del accidente y la posibilidad de que se hubiera producido poco antes de ocasionarse aquel, hace que por muy estricto concepto que se tenga de esa función de vigilancia, no quepa imputar a la Administración en el caso de autos incumplimiento de aquélla o cumplimiento defectuoso de la misma, por no eliminar perentoriamente y con toda urgencia una mancha de aceite, que en un momento determinado se puede producir de forma tan repentina como impensable y de consiguiente, falta ese nexo causal preciso entre el daño ocasionado y el actuar de la Administración en el mantenimiento del servicio público de carreteras (...) "»

Esta línea jurisprudencial ha encontrado posteriormente literal y expreso respaldo legal, tanto en la ya derogada Ley 4/1999, de 13 de enero, que modificó el art. 141 LRJAP-PAC, como en el vigente art. 34 LRJSP, en el sentido de establecer que no serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos. El estado actual de los conocimientos científicos y técnicos sobre la conservación y mantenimiento de vías públicas no permite que los agentes del correspondiente servicio público prevean cuándo se va a producir un vertido en la calzada, ni que tengan conocimiento inmediato de la presencia del mismo y que se presenten instantáneamente a limpiarlo.

3. En el presente procedimiento la pretensión resarcitoria de la reclamante se fundamenta en que, debido a la acumulación de hierbas y rastros, que no fueron retirados por el servicio de conservación de carreteras, se produjo un incendio que afectó al invernadero de su propiedad.

Sin embargo, no ha probado, pese a tener oportunidad de hacerlo, que los hechos sucedieron como relata; es decir, la reclamante no ha llegado a acreditar que, efectivamente, el incendio se produjo por acumulación de rastrojos que supusiera un defectuoso funcionamiento del servicio de mantenimiento.

Sin la constatación de que esos daños fueron consecuencia del funcionamiento del servicio es imposible establecer que existe una relación de causalidad entre tal servicio y los supuestos daños por los que reclama. Sin la determinación del nexo causal entre los daños por los que reclama y la actividad administrativa no puede surgir responsabilidad de esta.

La Propuesta de Resolución, con fundamento en los distintos informes refuta las alegaciones de la reclamante.

En efecto, la Propuesta argumenta que el personal de Mantenimiento de Carreteras del Servicio de Infraestructura del Cabildo de La Palma limpió este tramo con anterioridad al incidente, en junio de 2019. Asimismo, informa que en la fecha del incidente *«no se tiene constancia de los hechos denunciados»* por parte del Servicio de Infraestructuras.

Ello supone, tal como manifiesta el Informe Técnico del Ingeniero Civil del Servicio de Infraestructuras, que *«no queda acreditado que el accidente se haya producido como consecuencia del funcionamiento anormal de los servicio públicos»*, añadiendo que *«es por ello que los hechos probados, resultado de la valoración conjunta de las pruebas de las que se dispone, solo cabe extraer con consecuencias meramente indiciarias de la hipotética causa del siniestro, pero no una prueba cierta y segura»*.

En definitiva, se argumenta adecuadamente que la reclamante no ha logrado probar lo que alega (que el incendio se produjo por el deficiente mantenimiento de la vía).

Además, como se dijo, la intervención de un tercero (en el relato de la interesada se argumenta que el fuego se pudo producir porque alguien tiró una colilla encendida) también implica la ruptura del necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio y los daños alegados.

4. De lo anterior se ha de concluir, pues, que la Propuesta de Resolución se ajusta a Derecho al desestimar la pretensión resarcitoria de la reclamante, ya que no está acreditado la existencia de nexo causal entre los daños sufridos por el fuego y el funcionamiento del servicio de mantenimiento de carreteras.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, por la que se desestima la reclamación de la interesada, por cuanto no existe responsabilidad de la Administración por los daños sufridos, ya que no se ha acreditado el nexo causal con la prestación del servicio de carreteras, tal como se explica en el Fundamento III del Presente Dictamen.