



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 22 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 ocasionados en el vehículo (...), ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 468/2022 ID)\**.

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

### I

1. Mediante oficio de 15 de noviembre de 2022, con registro de entrada en el Consejo Consultivo de Canarias el día 16 de noviembre de 2022, se solicita por el Sr. Presidente del Cabildo Insular de La Palma, la emisión de dictamen preceptivo en relación con la Propuesta de Resolución formulada en el curso de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por daños materiales ocasionados, presuntamente, como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario, de titularidad insular.

2. Es preceptiva 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), por superarse el límite cuantitativo de 6.000 euros establecido por el precitado artículo, toda vez que el interesado reclama 6.192,38 euros.

3. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Presidente del Cabildo, según lo dispuesto en los arts. 11.1.D.e) y 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. de León Marrero.

4. En el análisis a efectuar resultan de aplicación además de la citada LPACAP, los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias y el Reglamento de Carreteras de Canarias aprobado por Decreto 131/1995, de 11 de mayo.

5. El reclamante ostenta la condición de interesado en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en un vehículo de su propiedad, tal y como acredita en el procedimiento, si bien, en este caso actúa mediante la representación 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 La Palma como administración responsable de la gestión del servicio al que se le atribuye la causación del daño.

7. La reclamación se inició dentro del plazo de un año desde el hecho lesivo, pues se interpuso el 5 de junio de 2020 respecto de unos daños producidos el 3 de junio de 2020.

## II

El procedimiento se inició con la presentación del escrito de reclamación el 5 de junio de 2020, por (...) conforme al siguiente relato fáctico:

*«Que el día 03-06-2020, a las 7,10 horas, cuando circulaba por la carretera LP-209, en el p.k. 1.300, con dirección desde Los Cancajos hacia Las Indias, con su vehículo modelo (...), matrícula (...), bajando hacia Las Indias, pasada la rotonda del cruce de Los Quemados, a la altura del segundo semáforo, una piedra de dimensiones considerables bajo por la ladera e impacto contra el vehículo empotrándose por la puerta trasera dcha. y baranda de la carrocería, rompiendo y deformando las mismas, además otra más pequeña impactó en el parabrisas delantero rompiéndose el mismo».*

Se aporta junto con la reclamación, Atestado de la Guardia Civil de Tráfico, escrito manifestando no haber solicitado ni recibido indemnización alguna de ninguna otra entidad, así como recibo de abono del último recibo del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, permiso de circulación del vehículo, justificantes de

haber superado las correspondientes ITV, copia del último recibo del seguro, y presupuesto de reparación del vehículo realizado por perito, incorporando fotografías de los daños en aquél, así como modelo de datos bancarios del reclamante a efectos del eventual abono de la reclamación formulada.

Se solicita por los daños sufridos una indemnización que se cuantifica en 6.192,38 euros.

### III

1. Las principales actuaciones del procedimiento de responsabilidad patrimonial, tras presentarse la reclamación por el interesado, son las siguientes:

1) El 9 de julio de 2020 se identifica el número del procedimiento al interesado, señalando el plazo del que dispone la Administración para resolver, con los efectos que ello conlleva, de lo que recibe notificación el interesado el 15 de julio de 2020.

2) El 8 de julio de 2020 se solicita informe a la Sección Técnica de Carreteras sobre titularidad de la vía, que es emitido el 1 de octubre de 2020, constando en el mismo que la carretera LP-209 «Las Indias», es carretera de interés insular de conformidad con lo establecido en el Acuerdo Plenario de 7 de abril de 2006 por el que se aprueba la modificación del Plan Director de Señalización Informativa de isla de La Palma. Además, con respecto al p.k. 1+300, lugar del accidente, según los arts. 5, 10 y 22 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, las funciones corresponden al Cabildo Insular de La Palma

3) El 11 de agosto de 2020 se insta al reclamante a subsanar su reclamación mediante la aportación de la siguiente documentación: justificante de estar al corriente del impuesto municipal del vehículo en el momento del siniestro, así como de contar con el seguro obligatorio en el momento del siniestro, de lo que recibe notificación el 18 de agosto de 2020, viniendo el interesado a aportar lo requerido el 31 de agosto de 2020. En este momento aporta ya facturas de las reparaciones de los daños por importe de 6.192,38 euros.

4) Mediante Decreto n.º 2020/6827, de 2 de octubre de 2020 se acuerda la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, designando secretario e instructor del procedimiento, de lo que el interesado recibe notificación el 8 de octubre de 2020.

5) El 21 de octubre de 2020 el instructor acuerda la solicitud de los siguientes informes: a) Informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable -en este caso, del Servicio de Infraestructura- b) Informe del Destacamento de Tráfico de la Guardia Civil y c) Informe pericial respecto a los daños reclamados, que se emite con carácter favorable al importe reclamado.

6) Consta remitido el informe del Destacamento de Tráfico de la Guardia Civil, acompañado de fotografías y croquis, en el que se confirma el accidente denunciado, en el que se ve afectado el vehículo de referencia, y la causa de este, consistente en golpear contra el vehículo una piedra de gran tamaño por desprendimiento del talud situado al margen derecho de la vía, en sentido descendente, aportando fotografías y croquis explicativo del accidente.

7) Asimismo, el 28 de junio de 2021 se emite el preceptivo informe del Servicio de Infraestructura, donde se señala:

*«SEGUNDO: En las inmediaciones del p.k. 2+300, concretamente en su margen derecho, el Cabildo de La Palma, y promovido por el Área de Infraestructuras, declaró con fecha 25 de mayo de 2020, las obras de EMERGENCIA, como consecuencia de un gran desprendimiento ocasionado en la última base de las obras relativas al proyecto de MEJORA DEL TRAZADO DEL ENLACE A NIVEL DE LA CARRETERA LP-2091 (LOS QUEMADOS) y LA LP-209 LAS INDIAS). FUENCALIENTE (ENSANCHE Y MEJORA DE LA CURVA EL TOSCÓN-LOS QUEMADOS)».*

*Por todo lo anteriormente expuesto, para poder emitir el preceptivo informe, el Técnico que suscribe tiene a bien informar:*

*Que será necesario Director Facultativo nombrado para la ejecución de las obras, emita informe técnico sobre la naturaleza de la producción del accidente y del ámbito de afección de las obras en aras de esclarecer si el desprendimiento fue motivado por la ejecución de las mismas».*

8) Solicitado, el 29 de abril de 2022 el referido informe al Director Facultativo de las Obras, éste se emite el 18 de mayo de 2022, manifestando:

*«- Que no tuve conocimiento del accidente.*

*En función de donde se ubica el accidente se entiende que está fuera de la afección de las obras citadas.*

*Entiende el ingeniero que suscribe que en ningún caso el accidente y daños denunciados se deben a la ejecución de las obras señaladas.*

*Se hace constar que en la zona donde se alega se ha sufrido el impacto existen paredes de contención de taludes en seco con evidentes signos de deformación, así como laderas pronunciadas con materiales susceptibles de rodar y caer en la calzada. De igual modo se*

*reseña que la zona de actuación de la obra así como la de impacto, se encuentra físicamente alineada y en una cota inferior que la carretera LP-2, actualmente en obras por el Gobierno de Canarias y que cualquier elemento desprendido en esas obras es susceptible de rodar y atravesar la carretera LP-209, como así como informaron los vecinos de la zona que ha sucedido en alguna ocasión».*

9) Dado el contenido del informe del Director de Obras, el 20 de mayo de 2022 se requiere informe complementario al Servicio de Infraestructuras, que lo emite el 3 de octubre de 2022. En el mismo se señala, tras exponer las características de los taludes de La Palma, de material volcánico, siendo en la zona del accidente pronunciados y heterogéneos, que reconoce que la mayoría de las actuaciones del Cabildo han consistido en realizar limpieza y saneo de los taludes, y, si bien en otros casos se suele proyectar hormigón en la zona de riesgo, o colocar otros sistemas de contención, lo cierto es que consta acreditado en el expediente la ocurrencia del accidente, lo que supone que las obligaciones del titular de la vía en cuanto al mantenimiento de la vía no se han cumplido correctamente, por lo que *«a juicio del perito que suscribe no existe ningún tipo de circunstancia achacable a la forma de conducción del reclamante en el día que se producen el accidente sufrido».*

10) El 1 de julio de 2021 se interpuso nueva reclamación con el mismo objeto e interesado, si bien presentada mediante representación acreditada, solicitando éste la acumulación de los expedientes. Así, mediante Decreto 2012/5574, de 7 de julio de 2021, se acordó Acumular el expediente de responsabilidad patrimonial n.º 29/2020-RP al expediente n.º 18/2020-RP, conforme a la petición realizada por (...), constando éste como representante. De ello recibió notificación el interesado el 17 de julio de 2021.

11) El 15 de noviembre de 2021 el reclamante presentó escrito instando el impulso del procedimiento.

12) Entretanto, el interesado presentó recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación, iniciándose procedimiento 194/2022, lo que no obsta la obligación de la Administración de resolver, sin perjuicio del eventual pronunciamiento en sede judicial.

13) El 20 de octubre de 2022, se propone la suspensión del procedimiento general, y continuación por el simplificado, acordando indemnizar al reclamante en la cuantía solicitada, a cuyo efecto se confiere al reclamante trámite de audiencia, de lo que recibe notificación el 25 de octubre de 2022, presentándose alegaciones

por el interesado en las que manifiesta su conformidad con la cuantía indemnizatoria.

14) No obstante, no se concluye por acuerdo indemnizatorio, al coincidir la cuantía reclamada con la propuesta. Así, se formula Propuesta de Resolución el 11 de noviembre de 2022 estimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, que es informada favorablemente por la Intervención insular el 14 de noviembre de 2022.

2. Respecto de la tramitación del procedimiento, si bien no se abrió trámite probatorio, ello no es óbice para continuar con el procedimiento, pues no se ha generado indefensión al reclamante al haberse dado por probados todos los extremos de su reclamación.

Por otra parte, el plazo máximo para resolver es de seis meses transcurrido el cual se entiende desestimada la reclamación de responsabilidad patrimonial [arts. 21, 24.3 b) y 91.3 LPACAP], sin embargo, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente pudiendo decidir sin vinculación al sentido del silencio desestimatorio producido, sin perjuicio de los efectos administrativos y, en su caso, económicos que la demora pueda comportar.

## IV

1. La propuesta de resolución estima la reclamación de responsabilidad patrimonial al entender que ha quedado acreditado el daño y la relación de causalidad entre este y el funcionamiento del servicio público viario.

En relación con los requisitos para que surja la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, 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».*

Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, el primer 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. 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).

Asimismo, el art. 32 de la Ley 40/2015 exige 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.

2. En el presente expediente se reclama la responsabilidad patrimonial del Cabildo Insular de La Palma por los daños materiales sufridos por el reclamante como consecuencia del accidente sufrido en su vehículo (...), con matrícula (...), cuando circulaba, el 3 de junio de 2020 a las 7:10 horas aproximadamente, en la carretera LP-209, a la altura del punto kilométrico 1+300, como consecuencia del desprendimiento de una piedra de considerable tamaño que impactó contra el vehículo.

De las actuaciones obrantes en el expediente, resulta debidamente probada la realidad del hecho lesivo y sus consecuencias, y ello es así, sobre todo, en virtud de lo expuesto en el informe de la fuerza policial actuante, confirmándose que el siniestro se produjo por el desprendimiento de una piedra de considerable tamaño, que impactó contra el vehículo, produciéndose en el mismo los daños por los que se reclama, sin que haya mediado responsabilidad alguna del conductor.

En el presente caso, las pruebas presentadas por el reclamante sobre la producción de los hechos, acreditan el hecho dañoso, el lugar exacto en que se produce, la falta de señalización del obstáculo o de peligro por desprendimientos, la existencia del desprendimiento de una piedra de considerable tamaño, la falta de mantenimiento de los taludes, la falta de supervisión por el personal de mantenimiento que no trabajó ese día, y la conexión causal de todas estas circunstancias con la producción del accidente, resultando probados, asimismo, los daños materiales y su valoración económica.

Ello resulta corroborado por el propio informe del Servicio al que se le atribuye la causación del daño, que reconoce los numerosos incidentes en la zona como consecuencia de los desprendimientos acaecidos, y de la insuficiente actuación preventiva en orden a evitarlos. Así se confirma también por el Director de las Obras que se realizaba en zona cercana, refiriendo que son frecuentes los desprendimientos en la vía en el punto donde se produjo el accidente por el que se reclama.

De todo lo expuesto se deduce, por tanto, que se ha acreditado el necesario nexo causal entre el anormal funcionamiento del servicio público viario, por inadecuado mantenimiento de los taludes de la carretera y el accidente producido, habiendo sido deficiente el funcionamiento del servicio público de carreteras, ya que resulta acreditado que no se ha realizado un adecuado control y saneamiento de los taludes contiguos a la carretera LP-209, siendo, cuanto menos insuficientes, las medidas adoptadas para impedir y/o limitar los efectos de los desprendimientos como el acaecido en el presente asunto.

En este sentido, se hace necesario traer a colación la doctrina de este Consejo Consultivo en asuntos análogos al planteado en las presentes actuaciones. Así, en nuestro Dictamen n.º 338/2019, de 3 de octubre, nos hemos pronunciado en el siguiente sentido:

*« (...) en casos como el que se analiza, este Consejo Consultivo ha manifestado en el Dictamen 151/2013, de 30 abril que: "4. Además, 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”».*

3. Para concluir, se hace necesario indicar que el interesado debe ser indemnizado en la cuantía que resulta acreditada en el expediente, esto es, en la cantidad de 6.192,38 euros, según facturas aportadas por el reclamante, importe al que ha mostrado su conformidad la aseguradora municipal, AXA, que se ajusta a los precios de mercado y que no ha sido desvirtuado mediante prueba en contrario.

4. Finalmente, la cuantía de la indemnización 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 por la que se estima la reclamación del interesado es conforme a Derecho.