



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 0 5 / 2 0 2 3

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 15 de marzo de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de La Gomera en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 16/2023 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 Gomera, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad de dicha Administración, iniciado el 14 de mayo de 2019 por (...), por los supuestos daños sufridos como consecuencia del funcionamiento del servicio público de conservación de carreteras de competencia insular.

2. La cuantía indemnizatoria en este procedimiento supera los 6.000 euros. 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 art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). También le es de aplicación los arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

3. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva y no extemporaneidad de la reclamación.

---

\* Ponente: Sra. de Haro Brito.

4. 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).

5. Es competente para resolver el procedimiento el Presidente del Excmo. Cabildo Insular, de acuerdo con el art. 124 y la Disposición Adicional 14ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local y 57, n) de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

6. En sesión celebrada el día 9 de febrero de 2023, este Consejo Consultivo adoptó el acuerdo, en aplicación de lo dispuesto en el art. 53 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias (Decreto 181/2005, de 26 de julio), y dadas las contradicciones y omisiones detectadas en el expediente, de solicitar se aclararan determinados extremos, con suspensión el plazo para emitir dictamen.

7. Recibida esta el 13 de febrero de 2023, y no apreciándose la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento, nada impide un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

## II

1. El interesado reclama por los daños personales y materiales sufridos como consecuencia de la caída con la motocicleta de su propiedad ocurrida cuando circulaba el día 28 de abril de 2019 alrededor de las 13:05 horas por la GM-1 en dirección a Valle Gran Rey, a la altura del Mirador de César Manrique cuando se disponía a abordar una curva, momento en que resbaló completamente con la consecuente caída, quedando herido y en estado de shock por lo que tuvo que ser asistido por grúa y ambulancia. Al lugar acudió la Guardia Civil.

A la reclamación acompaña NIF, permiso de conducción, autorización provisional de circulación del vehículo motocicleta (...) con fecha de expedición 27 de marzo de 2019 válido hasta 25 de junio del mismo año; recibo de seguro de automóviles con vigencia del 27 de marzo de 2019 al 27 de marzo del 2020; presupuesto de (...) de fecha 9 de mayo de 2019 por importe de 10.867,96€; factura de Motoriders de fecha 8 de mayo de 2019 por importe de 2.616,70€; parte de lesiones del Servicio Canario de Salud en el que figura como día del incidente el 28 de abril de 2019 habiendo ingresado a las 14:32 horas; parte médico de baja por incapacidad temporal de fecha 29 de abril de 2019 y partes de confirmación posteriores; informe clínico de

Urgencias; documentación relativa al reconocimiento por la Mutua de Accidentes de Canarias del derecho a percibir prestación por incapacidad temporal; Atestado instruido por el puesto de la Guardia Civil de Valle Gran Rey; parte de asistencia en carretera por (...), y fotografías de la vía, la motocicleta y el equipamiento.

2. Consta Informe del Ingeniero de Caminos, Canales Puertos del Excmo. Cabildo Insular de la Gomera, (...), cuyo tenor literal es el siguiente:

«INFORME:

*Primero: La Vía GM-1 San Sebastián - Valle Gran Rey (por Hermigua, Agulo, Vallehermoso y Apartacamino), es titularidad de la Consejería de Obras Públicas, Transporte y Política Territorial del Gobierno de Canarias, transferida las competencias en materia de explotación, uso y defensa y régimen sancionador de las carreteras de interés regional a este Cabildo, conforme estable el DECRETO 112/2002, de 9 de agosto, de traspaso de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares.*

*Segundo: Según la reclamación de Responsabilidad Patrimonial presentada por (...), el accidente sucedió el domingo 28/04/2019, alrededor de las 13:05 horas, cuando circulaba con su motocicleta marca (...), (...), por la vía GM-1, aproximadamente en el km. 56, en sentido descendente, dirección a Valle Gran Rey, pasando el Mirador Palmarejo César Manrique. El accidente tuvo lugar, al parecer, a causa de que se resbalara completamente ambas ruedas de la motocicleta debido al mal estado de la vía, lo que provocó la caída del conductor, y que la motocicleta quedara dañada por varias zonas. Esta situación derivó en un arrastre de la motocicleta en la vía de unos 20 a 25 metros, ocasionando salida de la calzada y golpeando en un muro de piedra; en lo referente al perjudicado, quedó en estado de shock y fue trasladado en ambulancia al Hospital Ntra. Sra. de Guadalupe.*

*Tercero: Consta Atestado n.º 2019-005880-00000255 por parte del Puesto de la Guardia Civil de Valle Gran Rey, cuya Diligencia de Exposición, acompañada de 11 fotografías, citan literalmente:*

*“Se recibe llamada del COS, siendo las 13:00 horas sobre un accidente de tráfico en la carretera GM-1 a la altura del Palmarejo, que los agentes de trasladan al lugar.”*

*“Que siendo las 13:10 horas, encontrados ya en el lugar, se observa que el servicio sanitario está asistiendo al accidentado en el interior de la Ambulancia y la motocicleta se encuentra fuera de la vía, incorporada con su soporte o caballete, realizando los agentes una inspección ocular de la vía y de los daños producidos en la motocicleta.”*

*“Que el servicio sanitario procede a trasladar al accidentado al Hospital Nuestra Señora de Guadalupe, para una valoración del mismo, manifestado personal sanitario que tiene contusiones leves, pero se traslada para una mejor valoración.”*

*Según declaraciones de los testigos propuestos por el reclamante, ambos coinciden, bajo su criterio, que la causa del accidente fue debida a las ondulaciones del nuevo asfaltado, ya que con el asfaltado anterior no sentían esas vibraciones.*

*Cuarto: Que el estado del firme y rodadura era y es óptimo y válido para una circulación segura sin huecos ni socavones. No existen mallas de protección de taludes. La velocidad máxima de la vía es de 60 km/hora. No existe señales que informan a los usuarios sobre la caída de desprendimientos, ya que se trata de una zona que suele estar prácticamente libre de desprendimientos.*

*Quinto: No se tiene constancia que el día del accidente se estuvieran realizando obras en la vía. No existe Declaración de Situación de Prealerta ni de Alerta por Vientos y/o Lluvias, emitido por parte de la Dirección General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias, el mismo día del accidente, ni en fechas recientes anteriores ni posteriores.*

*Sexto: No consta partes diarios de incidencias de los trabajadores encargados del mantenimiento, limpieza y cuidado de las carreteras».*

3. Igualmente Consta Atestado n.º 2019-005880-00000255, instruido por el puesto de la Guardia Civil de Valle Gran Rey en fecha 13/06/2019, que incorpora diligencias de exposición y de inspección ocular, así como un formulario de obtención de datos. La fuerza instructora expone que se recibe llamada del COS sobre las 13:00 horas del día 28/04/2019 por accidente de tráfico en la carretera GM-1 a la altura de El Palmarejo donde los agentes se trasladan. Ya en el lugar se observa que el servicio sanitario está asistiendo al accidentado en el interior de la ambulancia, encontrándose la motocicleta fuera de la vía. El servicio sanitario procede a trasladar al accidentado al hospital Ntra. Sra. de Guadalupe para una valoración, manifestando que tiene contusiones leves.

En la inspección ocular el agente identifica la motocicleta, así como que se trata de una curva con amplia visibilidad aportando fotografía, indicando que se observan marcas de la vía donde se inicia el arrastre de la motocicleta, golpeando el muro de piedra donde supuestamente paró la trayectoria del vehículo. Se incorporan varias fotografías de la motocicleta desde distintas perspectivas.

Los datos aportados por el reclamante resultan coherentes con la información contenida en el Atestado; confirmándose fecha y hora aproximada del accidente, lugar, vía y sentido de la circulación. El firme se encontraba seco y limpio, existiendo buena visibilidad, encontrándose despejado y siendo de día. Se trata de una curva

señalizada en pendiente de más del 5%, siendo el pavimento de mezcla bituminosa. La calzada se encuentra delimitada por marcas viales.

Al Atestado se incorpora el siguiente comentario: *«Caída lateral derecha con motocicleta, produciéndose el arrastre unos 100 metros aproximados, golpeando la misma con la cuneta y el correspondiente muro de piedra de dicha vía, produciendo el giro brusco de la misma, causando daños en ambos laterales de la motocicleta».*

Se identifica por el agente instructor el vehículo accidentado y el conductor, entendiéndose que si bien este no ha cometido ninguna infracción, en cambio sí pudo haber sido responsable del accidente por ejecución incorrecta de maniobra o maniobra inadecuada.

4. Las declaraciones de los testigos (...) y (...) confirman la versión del reclamante en cuanto al cumplimiento de la velocidad máxima de circulación y las condiciones climatológicas, manifestando como causa del accidente el estado del nuevo asfalto.

5. La Compañía (...), con quien el Cabildo tiene suscrita una póliza de seguro de responsabilidad civil, entiende que se trata de un accidente debido a la distracción del reclamante, basándose en el informe del técnico insular.

6. Realizado trámite de audiencia, no consta la presentación de documentación alguna.

7. Finalmente, la Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por el interesado, al entender que no se ha probado que los daños sufridos sean consecuencia del funcionamiento del 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- 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, de 1 de octubre y 558/2021, de 23 de noviembre, es obligación del servicio público de carreteras 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 de responsabilidad patrimonial la pretensión resarcitoria del reclamante se fundamenta en que debido al mal estado de la vía se produjo la caída de la motocicleta, lo que le produjo daños.

Sin embargo, no ha probado que los hechos sucedieron como relata; es decir, el reclamante no ha llegado a acreditar que, efectivamente, la caída se debiera al mal estado de la calzada 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.

4. En el presente caso, la Propuesta de Resolución, con fundamento en los distintos informes, refuta las alegaciones del reclamante.

En efecto, la Propuesta argumenta que, si bien el accidente se produjo en el día y lugar alegados por el interesado, en base al informe del servicio, el estado del firme y rodadura era óptimo y válido para una circulación segura sin huecos ni socavones, y, de acuerdo con el Atestado de la Guardia Civil, que si bien el conductor no ha cometido ninguna infracción, en cambio sí pudo haber sido responsable del accidente por ejecución incorrecta de maniobra o maniobra inadecuada.

Ello supone que no ha quedado acreditado que el accidente se haya producido como consecuencia del funcionamiento de los servicio público.

En definitiva, se argumenta adecuadamente que el reclamante no ha logrado probar lo que alega (que el accidente se produjo por el mal estado de la vía).

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

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, por la que se desestima la reclamación del interesado, es conforme a Derecho, 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 razona en el Fundamento III.