Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 9 3 / 2 0 2 3

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 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 tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 61/2023 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 7 de febrero de 2023 (con registro de entrada en este Organismo el 8 de febrero de 2023), se solicita dictamen de este Consejo Consultivo al objeto de examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por el Cabildo Insular de La Gomera, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños que se alegan causados por el funcionamiento del servicio público de carreteras, de su titularidad, 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) de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (LCI, en adelante).

2. La cuantía que se reclama por los daños soportados asciende 6.085,38 euros, lo que determina la preceptividad del 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 la Presidencia del Cabildo de La Gomera, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

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

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

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.

4. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo y, por ende, del derecho a reclamar de la interesada al haber sufrido daños materiales en su vehículo, 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. 6.2.c) LCI en relación con el art. 10.3 LCC].

5. Se cumple también el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, pues esta se interpone el día 28 de abril de 2021, respecto de un daño producido el día 26 de octubre de 2020 (art. 67 LPACAP).

II

1. En lo que se refiere al presupuesto fáctico de la pretensión indemnizatoria, en el escrito de reclamación presentado la interesada alega que «*el 26/10/2020 a las 17:00 horas cuando salía del mirador de la Curva del Queso (Valle Gran Rey) por la GM.1 sentido a San Sebastián, una piedra de gran tamaño cayó y le provocó daños en la parte derecha de mi vehículo. Al lugar se acercó una patrulla de la Guardia Civil, la cual hizo fotos y quitó de la carretera los trozos de piedra que aún quedaban*».

Según atestado de la Guardia Civil aportado posteriormente, el vehículo era un (...), con matrícula (...), y en el momento del accidente iba conducido por el esposo de la reclamante, (...), apreciándose, según las fotografías, daños de consideración en la parte trasera derecha del vehículo, llegándose a romper el cristal y deformar el marco de la ventanilla, además de otros desperfectos en techo y parte lateral y trasera.

Acompaña al escrito de reclamación diversa documental correspondiente al vehículo. Así mismo, se aporta presupuesto de reparación elaborado por la entidad (...), de fecha 18 de noviembre de 2020, de 3.584,94 euros.

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 el 28 de abril de 2021.

- Tras la subsanación de la reclamación, en fecha 14 de diciembre de 2021, se dicta Decreto de la Presidencia, mediante el que se admite a trámite la reclamación presentada ordenando la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial. Decreto que es efectivamente notificado a la reclamante como parte interesada del procedimiento.

- En fecha 16 de diciembre de 2020, consta Providencia del Instructor, mediante la que se solicita el informe del Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, como responsable del funcionamiento de la carretera de interés regional GM-1 donde ocurrió el siniestro, en el que se deberá dar debida respuesta a los extremos señalados en la Providencia.

Asimismo, se comunica a la Guardia Civil el accidente alegado a efectos de que informe si se ha instruido atestado al respecto, y en caso afirmativo lo remita a la Instrucción.

- Mediante oficio de 28 de marzo de 2022, el sargento 1º, comandante del puesto de la Guardia Civil de Valle Gran Rey, responde afirmativamente al señalar que *consta el accidente ocurrido en la fecha anteriormente citada,* aportándose copia del atestado núm. 2020-005880-00000591 instruido al efecto.

- En fecha 11 de abril de 2022, se emite el informe técnico preceptivo del Servicio de Infraestructuras, que indica lo siguiente:

« (...) Primero: La Vía GM-1, 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 establece 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 (...), por los daños al vehículo de su propiedad, marca (...), modelo (...) y con matrícula (...), como consecuencia, al parecer, cuando conducía su esposo (...), por la carreta GM-1 dirección San Sebastián, saliendo del Mirador de la Curva del Queso en Valle Gran Rey, una piedra de gran tamaño cayó y provoco daños en la parte derecha de su vehículo, hechos que se acontecieron el día 26 de octubre 2020, alrededor de las 17:00 horas

Tercero: Según atestado n.º 2020-005880-00000591 instruido el día 26 de octubre de 2020 por la guardia civil de Valle Gran Rey en el cual se manifiesta textualmente:

"Tras haber sido informados del punto exacto en que ocurrieron los hechos (GM1 km 58,5) la pareja de servicio se desplaza al lugar, en donde se encuentra una piedra de unos 10 cm de diámetro en el medio de la calzada, una más grande en la cuneta con la misma configuración que la anterior de unos 40 cm de diámetro, así como restos de vidrio en las inmediaciones de las citadas piedras, pudiendo suponer que ese fue el punto en el que se produjo el impacto."

"El vehículo accidentado circulaba por la GM1 en dirección a San Sebastián de la Gomera, cuando a la altura del km 58,5 una piedra cayó desde el talud de la calzada que queda en margen derecho, impactando en la parte posterior derecha del vehículo y ocasionándole daños en el cristal y en la carrocería."

Cuarto: Dicha vía se ve afectada por pequeños desprendimientos debido a la erosión del material que conforman sus taludes. El estado del firme y rodadura era y es óptimo y válido para una circulación segura sin huecos ni socavones.

Quinto: No se tiene constancia que, en el día del siniestro, se estuvieran realizando obras en la vía. Tampoco existe aviso por parte de la Dirección General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias de declaración de alerta por fenómenos meteorológicos adversos (Vientos y lluvias), en la fecha del suceso, sin embargo los días anteriores hubo situación de prealerta por lluvias en la isla de La Gomera.

Sexto: No consta parte diario de incidencias de los trabajadores encargados del mantenimiento, limpieza y cuidado de las carreteras.

Séptimo: En lo referente a la posibilidad técnica y económicamente razonable de poder evitar desprendimientos, se expone que la red insular de carretera de la isla de La Gomera presenta gran cantidad de pequeños desprendimientos, provenientes de taludes anexos. Piedras de tamaño pequeño o mediano que se desprenden del talud y ruedan hasta la vía.

Es por este motivo, por el cual la institución desde que ostenta la obligación de conservación y mantenimiento ha ido mejorando la estabilidad de los taludes, mediante distintos tipos de acciones como gunitados, mallas y otros, en la medida que las necesidades y los recursos lo permiten.

Además esta institución fruto de convenios, subvenciones y diferentes acuerdos con otras instituciones y al igual que en el caso anterior en la medida de lo posible y que los recursos lo permiten ejecuta acciones destinadas a mejorar la seguridad en este sentido y en otros más (señalización, asfaltado, barreras, (...) .).

Las actuaciones en la gran mayoría de los casos son viables, pues la tecnología permite diferentes tipos de acciones, mallas dinámicas, mallas de triple torsión, bulones, estabilización de taludes, muros, etc. Todas ellas van destinadas a reducir este tipo de problemas de desprendimientos (...) ».

- Con fecha 27 de abril de 2022, se comunica a la reclamante para que presente con efectos probatorios aquella documentación que estime relevante para resolver el procedimiento. En consecuencia, la interesada particularmente remite presupuesto actualizado de reparación del vehículo en fecha 2 de mayo de 2022, de un taller en Francia (donde reside la reclamante) por valor de 6.085,38 euros, presupuesto que la Compañía aseguradora del Cabildo Insular de La Gomera, (...), entiende ajustado al precio de mercado.

- En fecha 7 de julio de 2022, se concede el trámite de vista y audiencia del expediente a las partes interesadas en el procedimiento, sin que conste presentado escrito de alegación alguno al respecto.

- Finalmente, se emite la Propuesta de Resolución que se somete a Dictamen, de sentido estimatorio, proponiendo indemnizar a la perjudicada con la cantidad que asciende a 6.582,56 euros, que se corresponde con la valoración de los daños ocasionados, actualizada en aplicación del índice de garantía de la competitividad.

3. Aunque la resolución se emitirá una vez vencido 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 estima la reclamación formulada, puesto que el órgano instructor considera que se ha llegado a acreditar mediante los documentos que conforman el expediente la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del Servicio Público de Mantenimiento de Carreteras del Cabildo de La Gomera.

2. Sobre la carga de la prueba, este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constate, v.gr., en el 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. Entrando en el fondo del asunto, en la tramitación procedimental ha quedado acreditado que la reclamante sufrió daños patrimoniales en su vehículo debido al desprendimiento de piedras del talud que impactaron contra su automóvil, en el lugar y en el momento señalados. Presupuesto fáctico que, indudablemente, ha generado el daño soportado por la parte reclamante que no tiene el deber jurídico de soportar, coincidiendo, por lo demás, el desperfecto con el impacto de una piedra.

4. Los hechos alegados, además, están acreditados mediante el Atestado de la Guardia Civil, el reportaje fotográfico y restante documental que completa el expediente. Así, se desprende del expediente que el accidente ocurre de forma inmediata, desprendiéndose la piedra del talud e impactando seguidamente contra el vehículo afectado, sin que el conductor tuviera tiempo de reacción suficiente como para poder esquivar el obstáculo causante del hecho lesivo. Por lo demás, de las actuaciones de trámite practicadas no se desprende que el afectado haya conducido el vehículo indebidamente, no habiéndose manifestado exceso de velocidad en la marcha, o cualquier otro acto imputable al mismo.

5. El informe técnico del Servicio indica que no consta parte diario de incidencias de los trabajadores encargados del mantenimiento, limpieza y cuidado de las carreteras. Además, mediante el mismo informe se reconoce la gran cantidad de pequeños desprendimientos provenientes de taludes que se precipitan en la carretera, añadiendo que en la red insular de carreteras de la isla de La Gomera se han practicado gunitados, mallas y otras medidas de seguridad a efectos de evitar

que se produzcan tales desprendimientos. A mayor abundamiento, la Corporación Insular ha celebrado convenios, así como acuerdos con otras instituciones, recibiendo subvenciones y recursos que han de destinar a ejecutar acciones que acrecienten la seguridad de los usuarios de la carretera.

En consecuencia, resulta evidente que en el tramo en el que el conductor del vehículo tuvo el accidente, el Cabildo no habría adoptado las medidas de seguridad pertinentes con el fin de evitar desprendimientos que puedan causar daños a vehículos o personas con desenlaces no deseados. Esta falta de medidas de seguridad suficientes para evitar el desprendimiento de los taludes implica, pues, un defectuoso funcionamiento del servicio de mantenimiento de carreteras, debiendo haberse instalado mallas o cualquier otra medida de seguridad en el recorrido en el que ocurrió el accidente con el fin de que la circulación se realice con las debidas garantías de seguridad para los usuarios de la vía.

6. Al respecto recordamos el reciente Dictamen de este Consejo 510/2022, de 29 de diciembre, en el que indicábamos ante un asunto similar:

« (…) En el presente caso, la realidad del hecho lesivo ha resultado acreditado en virtud de la documentación incorporada al expediente, así como por las testificales practicadas en el curso del mismo.

En este sentido, ha quedado acreditado que en el momento del accidente el interesado circulaba por la carretera GM-3, siendo el límite de velocidad de la vía de 60 km/h, sin que conste probado que dicha velocidad fuera superada por el conductor. Además, el accidente ocurre en una curva, en horario nocturno y con presencia de niebla como factor meteorológico determinante que comprometía la visibilidad en la vía, circunstancias que evidentemente dificultan la capacidad de percibir los posibles obstáculos presentes en la carretera, tal como aconteció, puesto que la calzada se encontraba invadida por piedras de considerable tamaño procedentes del talud anejo a la vía, así como por cabras que se encontraban sueltas en la misma vía y que impidieron al reclamante advertirlas con antelación suficiente, así como efectuar una maniobra adecuada para sortear los referidos obstáculos, lo que conllevó que el vehículo pasara por encima de las piedras, causándole los daños que constan en el informe pericial. Y sin que, por otro lado, resulte acreditado que la conducta del interesado interfiriera en el nexo causal, pues no se ha probado ni falta de atención, ni errores imputables al mismo.

Por otro lado, ha quedado acreditado que el funcionamiento del Servicio ha sido deficiente, pues se deduce del informe emitido por el propio Servicio que los desprendimientos de piedras de diverso tamaño son frecuentes en la zona del accidente y sin que se haya probado por la Administración que existan labores de limpieza y conservación de

la misma, ni su periodicidad, pues, tal y como se afirma en el informe del Servicio, no consta parte diario de incidencias de los trabajadores encargados del mantenimiento, limpieza y cuidado de las carreteras. Tampoco consta que se lleven a cabo de forma periódica tareas de saneamiento del talud existente en el lugar en que se produjo el desprendimiento causante del accidente, si bien es cierto que el peligro que el mismo entraña está debidamente señalizado, ahora bien, lo que no estaba debidamente señalizado era la presencia de animales sueltos en la vía.

De todo ello se concluye, por tanto, la existencia de nexo causal entre el deficiente mantenimiento de los taludes de la vía, cuyas medidas de seguridad han resultado insuficientes, y el accidente sufrido por el reclamante, al igual que también así lo consideramos en el Dictamen 423/2022, de 3 de noviembre, en un supuesto de hecho similar al presente.

A este respecto, 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» (...) ».

7. Esta doctrina resulta plenamente aplicable al presente asunto por las razones anteriormente expuestas y permite afirmar la existencia de una plena relación de causalidad entre el funcionamiento deficiente del servicio y el daño reclamado, especialmente al no apreciarse la concurrencia de concausas en la producción del siniestro, ya que el conductor circuló de forma diligente no pudiendo evitar el accidente. En definitiva, debido a la concurrencia de todas estas circunstancias coincidimos con la Propuesta de Resolución, apreciando la existencia de responsabilidad administrativa.

8. En relación con la cuantía indemnizatoria, la misma se considera correcta, teniendo en cuenta el momento en el que sucedió el accidente, los incrementos producidos desde entonces por la inflación en los precios de los vehículos y repuestos, y el hecho de que la reparación deba efectuarse en Francia (con la

correspondiente diferencia de precios en mano de obra y en IVA aplicables), lugar de residencia de la reclamante, importe que, además, se ha considerado ajustado a los precios de mercado por la aseguradora insular y que se encuentra actualizado en el momento de emitirse la Propuesta de Resolución con la aplicación del Índice de Garantía de la Competitividad.

En todo caso, por mandato del art. 34.3 LRJSP, la cuantía indemnizatoria se deberá actualizar a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial con arreglo al citado Índice de Garantía de la Competitividad fijado por el Instituto Nacional de Estadística y 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.

C O N C L U S I Ó N

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