



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 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 de carreteras (EXP. 90/2023 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 23 de febrero de 2023 (con registro de entrada en este Organismo el 24 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 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 arts. 2 y 5 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de carreteras de Canarias (LCC) y 6.2 c) Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (LCI).

2. La cuantía que se reclama por los daños soportados se desprende del expediente que asciende a 20.502,52 euros, *quantum* 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 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.

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

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.

5. Se cumple también el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, pues se interpone la reclamación el día 25 de febrero de 2022, respecto de un daño producido el día 4 de noviembre de 2021 (art. 67 LPACAP).

II

1. En lo que se refiere al presupuesto fáctico de la pretensión indemnizatoria, mediante el escrito de reclamación presentado la interesada alega que:

« (...) El día 4 de noviembre de 2021, siendo aproximadamente las 21,45 h. (...), circulando por la carretera GM (km 9-10), en el lugar llamado Ayamosna (100 m antes de la entrada del Polvorín) circulaba en dirección a mi casa, en Alajeró en compañía de mi hijo, (...) de 15 años de edad, en un volvo matrícula 2840 LJH de mi propiedad, en ese momento lloviznaba y a mi paso, de la ladera derecha (de entre 5-6 m) cayeron piedras con las que colisioné y perdí el control del vehículo impactando con la ladera y volcando posteriormente, cuando salimos del vehículo, paso una ambulancia de transporte sanitario no urgente que fueron los primeros en ayudarnos y llamaron a la ambulancia del servicio canario de salud y la guardia civil y grúa también pasaron 2 señoras de San Sebastián de nombre (...) y (...) continuación fui transportada a el hospital por fuerte dolor en pecho y mano. (...) ».

Acompaña al escrito de reclamación diversa documental correspondiente al vehículo. Así mismo, se aporta informe de valoración realizada por la entidad (...) valorando la reparación del vehículo con la cantidad de 20.502,53 euros. Además, consta certificado de baja definitiva y destrucción del vehículo de fecha 18 de febrero de 2022.

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.

En fecha 2 de marzo de 2022, 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 efectivamente notificado a la reclamante como interesada del procedimiento.

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-2 implicada en el siniestro, en el que se debía dar debida respuesta a los extremos señalados en la Providencia.

Asimismo, se comunica a la Guardia Civil el accidente alegado a efectos de que informara si se había instruido atestado al respecto, y en caso afirmativo lo remitiera a la Instrucción. Por lo que se remite el Atestado elaborado por la citada autoridad, que señala: *«Siendo las 22:00 horas del día 4 de noviembre de 2021 se recibe aviso de Brezo 10 informando de un accidente de vehículo en la GM2 km 9,150 a la altura del núcleo poblacional de Ayamosna en el T.M. de San Sebastián de La Gomera (Sta.Cruz de Tenerife).*

Una vez personados en el lugar se observa como el vehículo marca (...) modelo (...), de color GRIS con placas de matrícula (...) se encuentra volcado en la vía sentido ascendente y dirección a Alajeró. El conductor del vehículo, (...) con DNI (...) fecha de nacimiento 16-12-1966, domicilio en C/ (...) (Sta. Cruz de Tenerife) y teléfono de contacto 610 214 121 se encontraba en el interior de la ambulancia siendo atendida por los técnicos de la ambulancia con indicativo 6310, elevando un pronóstico leve (traumatismo cervical) de las heridas que presentaba la conductora del vehículo anteriormente reseñado, y que posteriormente fue trasladada al Hospital Nuestra Señora de Guadalupe para mejor valoración.

El vehículo accidentado es trasladado por la grúa de la empresa Grúas Gomera con placas de matrícula 75IOCPY al depósito de vehículos.

Causa probable del accidente: Provocado por desprendimiento de piedras en la vía debido a las malas condiciones meteorológicas (Niebla ligera, viento fuerte, llovisnando)».

Con fecha 29 de abril de 2022, se comunica a la reclamante para que presente con efectos probatorios aquella documentación que estime relevante para resolver el procedimiento.

Con fecha 24 de junio de 2022, se emite el informe técnico preceptivo del Servicio de Infraestructuras, realizando las siguientes indicaciones:

« (...) La Vía GM-2, 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,(...) con matrícula (...), como consecuencia, al parecer, por el desprendimiento de la ladera derecha, lo que ocasiono que cayeran piedras en la

calzada que no pudo evitar con las que colisiono y perdió el control del vehículo, provocando que impactara con la ladera y terminara volcado en la vía. Los hechos ocurrieron en la GM-2 dirección San Sebastián - Alajeró, a la altura del p.k. 9+150, cerca de la zona denominada Ayamosna, a unos 100 metros de la entrada del Polvorín, el día 4 de noviembre 2021 aproximadamente sobre las 21:45 horas.

Tercero: Según consta en el atestado n.º 2021-004907-00000176 instruido por la Guardia Civil del puesto de Playa de Santiago, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Causa probable del accidente: Provocado por desprendimiento de piedras en la vía debido a las malas condiciones meteorológicas (Niebla ligera, viento fuerte, lloviznando).”.-
“El vehículo implicado en el accidente se dirigía a Playa de Santiago por la GM 2 km. XX colisiona con piedras en la calzada por un posible desprendimiento debido a las condiciones meteorológicas en el lugar, provocando la salida de vía y volcado en el arcén.”

Cuarto: Consta en el expediente declaraciones de los testigos propuestos por (...)

1.-Comparece (...), provisto de NIF n.º (...), quien llevo al lugar del siniestro una vez habían sucedido los hechos. Manifiesta que había visibilidad lo que estaba lloviendo y había bastantes piedras en la calzada y que cuando llevo al lugar del siniestro se encontraba allí una ambulancia.

2.-Comparece como segundo testigo (...) provisto de NIF n.º (...), no tiene relación con la reclamante. Comenta que cuando se fueron acercando al lugar del accidente vieron el coche ruedas al aire y observamos a la señora que la metían en la ambulancia. Manifiesta que las condiciones meteorológicas de ese día no eran buenas puesto que había piedras en la carretera y estaba lloviznando. Cree que la causa del accidente pudo ser debido a las piedras y que la calzada estaba mojada.

Quinto: Que el estado del firme y rodadura era y es óptimo y válido para una circulación segura sin huecos ni socavones. Existen mallas de protección en una franja superior de talud. Las mallas reducen los posibles desprendimientos que se puedan producir, si bien sigue existiendo la posibilidad de que estos se produzcan en menor medida debido a lo erosionado del material que conforman los taludes. Existe señalización vertical en las inmediaciones, que informa a los usuarios de peligro por la proximidad a una zona con desprendimientos frecuentes y la consiguiente posible presencia de obstáculos en la calzada.

Sexto: No se tiene constancia que en el día del siniestro se estuvieran realizando obras en la vía. No existe aviso por parte de la Dirección General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias de declaración de alerta por fenómenos meteorológicos adversos.

Séptimo: Consta partes de los trabajadores encargados del mantenimiento de carreteras, la UTE (...) que han tenido que realizar las actuaciones pertinentes de limpieza del accidente de circulación en la GM-2. Se adjunto Informe Accidente de Carretera.

Octavo: 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 (...)».

Por su parte, la Compañía aseguradora del Cabildo Insular de La Gomera, (...), entiende ajustado al precio de mercado la cantidad valorada relativa a la reparación del vehículo al indicar que la «tasación de los daños del turismo es correcta coincidiendo en que el valor de mercado supera notablemente el de reparación, por lo que es viable económicamente su reparación».

En fecha 4 de julio de 2022, se concede el trámite de vista y audiencia del expediente a las personas 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 en la cantidad que corresponda a la valoración de la reparación del vehículo.

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. En atención con la teoría sobre la carga de la prueba, este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constante, verbigracia, el Dictamen 325/2021, de 14 de junio:

« (...) 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. El asunto planteado versa sobre los daños soportados por la reclamante en el vehículo de su propiedad, (...) y con matrícula (...), como consecuencia, al parecer, del desprendimiento de piedras de la ladera derecha que cayeron en la calzada; lo que no pudo evitar la conductora colisionando y perdiendo el control, impactando el vehículo con la ladera y volcando posteriormente.

Así se desprende de su escrito inicial en el que se reclama por los daños patrimoniales soportados en el vehículo de su propiedad, sin que conste solicitud de

indemnización alguna por las lesiones padecidas con causa en el accidente alegado y sin que la interesada haya aportado al expediente con efecto probatorio documentación médica necesaria para poder entrar a valorar este extremo.

4. Esto sentado, en la tramitación procedimental ha quedado acreditado, en efecto, que la reclamante sufrió daños patrimoniales en su vehículo debido al desprendimiento de piedras del talud que impactaron contra su automóvil. Presupuesto fáctico que indudablemente ha generado el daño soportado por la reclamante que no tiene el deber jurídico de soportar.

Los hechos alegados, a mayor abundamiento, están acreditados mediante el Atestado de la Guardia Civil, el reportaje fotográfico y restante documental que completa el expediente. Así, se desprende del Atestado que el accidente ocurre de forma inmediata, sin suficiente iluminación en la carretera, estando restringida la visibilidad por los factores atmosféricos -niebla ligera y llovizna-, ocurriendo en horario nocturno y con la superficie de la vía mojada. Además, la Guardia Civil indica que no existía señalización alguna que advirtiera del peligro existente en la carretera, por lo que los usuarios de la vía podrían desconocer en el punto del accidente del riesgo de desprendimientos de los taludes sobre la carretera. Por lo demás, la Autoridad Civil constata los daños producidos en la vía por desprendimiento e impacto de rocas.

No obstante, cabría advertir posible contradicción entre la indicación de la Guardia Civil en relación con la falta de señalización de peligro en la carretera y el informe técnico al señalar este último que *sí existe señalización vertical pero en las inmediaciones*, que informan a los usuarios de peligro por la proximidad a una zona con desprendimientos frecuentes y la consiguiente posible presencia de obstáculos en la calzada. Añadiendo, por lo demás, que *no existe aviso por parte de la Dirección General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias de declaración de alerta por fenómenos meteorológicos adversos*.

5. Por los datos expuestos anteriormente, se considera que la conductora del vehículo dañado careció de información sobre el posible fenómeno meteorológico adverso, lo que junto con la falta de iluminación en la vía y una señalización poco segura en la zona próxima al accidente -pues el informe técnico indica que la señalización está ejecutada en las inmediaciones sin determinar el lugar- podría haber determinado una disminución de tiempo de reacción suficiente para poder esquivar los obstáculos causantes del hecho lesivo. Tampoco se desprende del

expediente que la reclamante haya conducido el vehículo indebidamente, no habiéndose manifestado exceso de velocidad en la marcha, o cualquier otro acto imputable a la conductora del vehículo.

6. A mayor abundamiento, el informe técnico reconoce la cantidad de pequeños desprendimientos provenientes de taludes que se manifiestan en la carretera, añadiendo que en la red insular de carretera 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, si bien resultan insuficientes. Consta que 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 la conductora del vehículo tuvo el accidente el Cabildo no había adoptado todas las medidas de seguridad pertinentes en aras a evitar desprendimientos que pueden causar accidentes con vehículos o personas con desenlaces no deseados.

7. En el presente caso, como ya se ha indicado, las pruebas presentadas por la reclamante sobre la producción de los hechos acreditan el hecho dañoso y el lugar exacto en que se produce, habiéndose confirmado en las testificales; así como la falta de medidas de seguridad suficientes para evitar el desprendimiento de los taludes. Por las razones expuestas se considera que el Servicio implicado en el ejercicio de sus funciones ha actuado deficientemente, y deberá instalar las medidas de seguridad pertinentes en el recorrido en el que ocurrió el accidente con el fin de cumplir con el derecho de seguridad que sirve a los usuarios de la carretera.

8. Al respecto recordamos el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 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» (...) ».

9. Esta doctrina resulta 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 la conductora 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.

10. En relación con la cuantía indemnizatoria, la misma se considera correcta, además, se ajusta a los precios de mercado según se manifiesta por la aseguradora insular. 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.

CONCLUSIÓN

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