



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 20 de enero de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), en representación de (...) y (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 614/2021 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por el Cabildo de Gran Canaria, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños que se alegan causados por el funcionamiento del servicio público de carreteras.

2. La cuantía reclamada asciende a 6.889,91 euros, lo que determina la preceptividad de 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), habiendo sido remitida por el Presidente del citado Cabildo Insular, 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), así como la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias.

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

4. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo y, por ende, del derecho a reclamar de los interesados, al haber sufrido un daño patrimonial la propietaria del vehículo, y el conductor los daños físicos manifestados, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 LRJSP. Por lo tanto, tienen legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP.

5. 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.

En el presente supuesto se encontraría, asimismo, legitimada pasivamente la entidad mercantil UTE (...), en su calidad de adjudicataria del contrato del Servicio de mantenimiento de la red viaria en la zona en la que se encontraba ubicado el obstáculo en la calzada, pues era la entidad adjudicataria del citado servicio en la fecha en la que tuvo lugar el accidente, y a cuya defectuosa prestación imputan los reclamantes los daños soportados.

A la vista de lo anteriormente expuesto, resulta oportuno traer a colación la doctrina sentada por este Consejo Consultivo respecto a la responsabilidad por daños causados en ejecución de contratos administrativos, regulada actualmente en el art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, , por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

En relación con dicha responsabilidad por daños causados a particulares cuando el servicio es prestado por una entidad contratista de la Administración, este Organismo Consultivo ha tenido ocasión de señalar lo siguiente (Dictámenes 270/2019, de 11 de julio, y 202/2020, de 3 de junio, entre otros):

«Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Administración municipal, como titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

Se encuentra también pasivamente legitimada la entidad (...), en su calidad de concesionaria del servicio municipal (...). Consta en el expediente la fecha de adjudicación de este contrato el 29 de julio de 2002. Las sucesivas normas reguladoras de los contratos administrativos han mantenido una regulación similar en lo que se refiere a la responsabilidad de los contratistas por los daños causados a terceros como consecuencia de la ejecución de tales contratos arts. 97.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio; 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; 214 Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011,

de 14 de noviembre; art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014».

Así pues, tanto la legislación vigente en materia de contratación pública, como las pretéritas regulaciones relativas a la responsabilidad por daños causados en ejecución de un contrato administrativo, imponen al contratista la obligación de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de la ejecución del contrato, salvo cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, en cuyo caso será ésta la responsable.

Por esta razón, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como la contratista, que ostenta la condición de interesada en el procedimiento, a tenor del art. 4.1, letra b) LPACAP, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces éste será el obligado a resarcirlo de acuerdo con la legislación reguladora de la contratación pública.

En definitiva, el procedimiento para las reclamaciones por daños causados por contratistas de la Administración es el regulado en la LPACAP cuando el perjudicado reclama a ésta el resarcimiento; y en ellos está legitimada pasivamente la empresa contratista, puesto que tiene la cualidad de interesada según el citado art. 4.1, letra b) LPACAP. De esta manera, resulta necesario que se le comunique la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos (v. Dictamen 362/2020, de 1 de octubre).

6. Se cumple también el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, pues se interpone la reclamación el día 12 de abril de 2021, respecto de un daño producido el día 30 de septiembre de 2020 (art. 67 LPACAP).

7. Con todo, concurren los requisitos legalmente establecidos para el ejercicio del derecho indemnizatorio previsto en el art. 106.2 de la Constitución (arts. 32 y ss. LRJSP).

8. Finalmente, se ha de recordar que, como repetidamente ha razonado este Consejo Consultivo (v.g. Dictámenes 99/2017, de 23 de marzo, 166/2019, de 9 de mayo de 2019, y 214/2019, de 6 de junio, entre otros), que la Administración

mantenga relación contractual con una compañía de seguros, no significa que ésta sea interesada en el procedimiento, puesto que la Administración responde directamente ante los ciudadanos de su actuación, sin perjuicio de que a la aseguradora se le pidan los informes que considere precisos la Administración para la determinación y valoración del daño.

II

1. En lo que se refiere al presupuesto fáctico del escrito de reclamación presentado por los interesados, indican que el 30 de septiembre de 2020, circulaba el hijo de la propietaria del vehículo por la carretera GC-3 a la altura del p.k. 9, cuando perdió el control de la motocicleta debido a la gravilla existente en el asfalto, por lo que el conductor sufrió un accidente que le causó daños físicos que valora en 5.551,52 euros. Asimismo, los daños soportados en la motocicleta propiedad de la reclamante fueron valorados con la cantidad de 1.338,39 euros.

En consecuencia, solicitan que se les indemnice por los daños causados con motivo del accidente sufrido.

A afectos probatorios los interesados presentan atestado de la Guardia Civil, presupuesto de reparación del vehículo, informe pericial médico y documentación del vehículo.

2. En cuanto a los trámites que constan practicados en el procedimiento de responsabilidad patrimonial que nos ocupa, éste se inició con la presentación del escrito de reclamación inicial el día 12 de abril de 2021.

3. El día 16 de abril de 2021 se acordó la admisión a trámite de la reclamación formulada, notificándose debidamente a la interesada el 23 de abril de 2021.

4. Con fecha 28 de abril de 2021 se emite informe preceptivo del Servicio Insular de Carreteras suscrito por el Director del contrato y el Jefe de Servicio Técnico de Obras.

5. Consta en el expediente el informe/atestado de la Guardia Civil de 12 de abril de 2021, mediante el que se confirma la hora y día del accidente, a las 22:00 horas del 30 de septiembre de 2020; indicando que en la superficie del firme existía barro o gravilla suelta, que no hay iluminación natural y la iluminación artificial no está encendida en la vía, señalando como factor concurrente del accidente expresado el obstáculo existente en la carretera.

En cuanto a la descripción de los hechos indica la citada Autoridad: que en el lugar del accidente había gravilla del mismo tipo que la usada en el margen izquierdo para realizar una especie de jardín, que dicha gravilla se encontraba en la parte de la vía utilizada normalmente para la trazada de la curva por un vehículo de dos ruedas, que dicha gravilla puede ser la causante de la pérdida de control de la motocicleta y su posterior caída.

Que el conductor es atendido por ambulancia del servicio canario de salud, 112, que a posteriori se traslada para recibir atención sanitaria con un familiar.

Que el vehículo es retirado de la vía por grúas (...).

6. Con fecha 1 de julio de 2021 consta la apertura del periodo probatorio, practicándose las pruebas documentales propuestas por los interesados.

7. Asimismo, consta segundo informe técnico complementario de responsabilidad patrimonial emitido el 15 de julio de 2021.

8. En fecha 21 de septiembre de 2021, se resolvió abrir Trámite de Audiencia sin que se hayan formulado nuevas alegaciones al respecto por los reclamantes. Sin embargo, la entidad adjudicataria del contrato de mantenimiento de carretera UTE (...), no fue notificada del preceptivo trámite siendo persona interesada en el procedimiento de responsabilidad patrimonial que se tramita.

9. Por último, el 24 de noviembre de 2021 se emitió Propuesta de Resolución.

III

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada, puesto que el órgano instructor considera que no existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de carreteras y los daños soportados por los interesados.

2. Entrando en el fondo del asunto, ha quedado acreditado que la motocicleta de la reclamante resultó dañada debido al accidente sufrido por su hijo, que en ese momento pilotaba el vehículo. En cuanto a la causa del accidente alega el afectado que existía gravilla en la calzada lo que produjo la pérdida de control y caída de la motocicleta.

3. En atención con la teoría sobre la carga de la prueba, este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constata, por ejemplo, en el reciente 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».

4. En el presente supuesto ha resultado ciertamente probado que el accidente se produjo en la fecha y hora señalada por los reclamantes, coincidiendo tales extremos con los informes médicos obrantes en el expediente y con el informe estadístico elaborado por la Guardia Civil, que, además, confirma que en la superficie del asfalto existió gravilla. Asimismo, el obstáculo como posible causa del accidente ha sido corroborado en los partes de trabajo de limpieza de la carretera elaborado por el personal del Servicio implicado.

5. Lo cierto es que el Atestado elaborado por la Guardia Civil, indica que en la carretera no existió iluminación artificial en la hora del accidente, ocurriendo éste a las 22:00 horas, por lo tanto, pudiendo ello haber constituido un perjuicio en la visibilidad del obstáculo efectivamente existente en el asfalto, lo que podría haber supuesto un deficiente funcionamiento del Servicio público de iluminación de la vía, en su caso.

Sin embargo, el dato manifestado en el informe de la Guardia Civil entraría en contradicción con el informe técnico preceptivo del Servicio, al indicar en el Informe de la Incidencia que la iluminación con alumbrado público fue suficiente (página 46 en relación con la página 80 del expediente).

6. Por tanto, se considera cuestionable que la iluminación pública en la vía en el momento del accidente fuese efectiva, lo que sin duda podría haber afectado directamente a la adecuada visibilidad del obstáculo en la carretera causante del siniestro.

En consecuencia, se entiende oportuno solicitar informe aclaratorio sobre la indicada contradicción expuesta, señalando si efectivamente existió o no iluminación pública artificial en la carretera en ese preciso momento, lo que deberá ser informado por la empresa responsable que estuvo encargada de iluminar la carretera en esa franja horaria en el día del accidente.

7. Además, se observa en el desarrollo de la tramitación procedimental que tampoco se notificó a la empresa adjudicataria del contrato de mantenimiento de la carretera el preceptivo trámite de audiencia, constando como interesada en el procedimiento, y, por lo tanto, pudiendo verse afectada en su derecho a la defensa por la falta de notificación oportuna.

8. En definitiva, se considera que para que este Consejo Consultivo pueda pronunciarse sobre la relación de causalidad entre el hecho lesivo y la actuación de la Administración en cuanto al mantenimiento de la vía y en concreto de la gravilla en relación con la luminosidad en la carretera, deberá retrotraerse el procedimiento al efecto de que se proceda a emitir el informe del Servicio al objeto de aclarar los extremos solicitados previamente así como aquellos otros que se consideren necesarios sobre el accidente y las circunstancias en las que este aconteció (art. 81.1 LPACAP).

9. En consecuencia, la Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, pues deberá retrotraerse el procedimiento a fin de recabar el informe del Servicio en los términos señalados anteriormente, y acordar la apertura del periodo probatorio en su caso, tras lo cual, se deberá conferir nuevamente trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento, inclusive a la empresa adjudicataria del contrato de mantenimiento, UTE (...), sobre cuyas alegaciones deberá pronunciarse, en caso de presentarse, la nueva Propuesta de Resolución, la cual deberá remitirse nuevamente a este Consejo Consultivo para emitir el correspondiente dictamen sobre el fondo del asunto.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución no resulta conforme a Derecho, pues procede retrotraer el procedimiento para completar el mismo en los términos señalados en el Fundamento III del presente Dictamen.