



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 0 1 / 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 tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 53/2023 ID)\*.***

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

### I

1. Se somete a la consideración de este Consejo Consultivo de Canarias la Propuesta de Resolución dictada en el seno de un procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial tramitado por el Excmo.

Cabildo Insular de La Gomera en relación con los presuntos daños irrogados a (...) derivados del funcionamiento del servicio público de carreteras de su competencia administrativa.

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 -en adelante, LCCC-, habida cuenta de que la cantidad reclamada por el interesado supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

La legitimación para la solicitud de dictamen le corresponde al Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de La Gomera [art. 12.3 LCC]. No obstante, en el caso concreto, la petición de dictamen es recabada por el Vicepresidente primero de la Corporación Insular en virtud de la habilitación conferida por Decreto de la Presidencia de 1 de julio de 2019.

---

\* Ponente: Sr. Suay Rincón.

**3.** En el análisis a efectuar resultan de aplicación, tanto la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común -en adelante, LPACAP- como los arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -en adelante, LRJSP-. También resulta aplicable el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local -en adelante, LBRL-; la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares -en adelante, LCI-; 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.

**4.** Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva. El reclamante ostenta la condición de interesado, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 4.1, letra a) LPACAP, en relación con el art. 32 LRJSP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad insular. En efecto, en el presente caso se cumple el requisito del interés legítimo y, por ende, del derecho a reclamar del interesado, tras acreditar la titularidad del vehículo por cuyos daños se reclama, de acuerdo con lo dispuesto en el citado art. 32.1 LRJSP. Por lo tanto, el Sr. (...) tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP.

Y, por otra parte, la legitimación pasiva le corresponde al Cabildo Insular de La Gomera, como Administración responsable de la gestión del servicio público al que se le atribuye la producción del daño, al tener transferidas por la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda del Gobierno de Canarias las funciones de conservación y mantenimiento de las carreteras de interés regional [como es el caso de la GM-2], en virtud del Decreto 112/2002 de 9 de agosto. De esta manera, la competencia para tramitar y resolver el expediente de responsabilidad patrimonial le corresponde al Cabildo de La Gomera, al ser titular del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el hecho dañoso [art. 6.2.c) LCI en relación con el art. 10.3 LCC]. En idéntico sentido se pronuncia la Propuesta de Resolución.

**5.** La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1 LPACAP [circunstancia que no es cuestionada por la Propuesta de Resolución]. En este sentido, se ha de indicar que el evento por cuyos daños se reclama tuvo lugar el día 30 de marzo de 2019 y la reclamación de responsabilidad patrimonial se interpuso el día 17 de abril de 2019.

**6.** 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.

## II

1. El reclamante insta la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el funcionamiento del servicio público de carreteras del Cabildo Insular de La Gomera. En este sentido, el interesado expone lo siguiente en su escrito de reclamación inicial:

*«El 30/03/19, a las 7.30 horas aproximadamente, mi hijo, (...), circulaba con mi vehículo, (...) por la carretera GM-2, sentido S7S de La Gomera. En el p.k. 14, 45/50 KM/H, pese a extremar las precauciones por las adversas condiciones meteorológicas, las ruedas delanteras patinaron por la presencia de combustible en la calzada, provocando que la parte frontal del vehículo chocara contra la ladera de la montaña, patinando en varias direcciones y volcando sobre el costado izquierdo. Tras contactar con el 112 y mi compañía de seguros, acudió una patrulla de la Guardia Civil del Puesto de Playa de Santiago, y una grúa para retirar el vehículo. También acudió una cuadrilla insular de carreteras para limpiar las manchas de combustible del firme y retirar los restos del accidente. Señalar que, en jornadas anteriores al sábado 30 de marzo, se habían producido tres siniestros en el mismo tramo de la vía. Mi vehículo sufrió daños de consideración que se detallan en la documentación adjunta. Solicito que se abra expediente indemnizatorio (...)»*

2. El interesado cifra en 6.133,06 € -según documentación adjunta al escrito de reclamación inicial- el importe reclamado en concepto de daños materiales causados al vehículo siniestrado.

## III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

1. La reclamación de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Cabildo Insular de La Gomera el día 17 de abril de 2019, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, el interesado solicita el resarcimiento de los daños materiales irrogados al vehículo de su propiedad [todoterreno (...)] a raíz del siniestro -vuelco del automóvil- ocurrido el día 30 de marzo de 2019, sobre las

7.30 horas de la mañana, mientras circulaba por la carretera GM-2, sentido San Sebastián de La Gomera, a la altura del punto kilométrico 14, como consecuencia de la presencia de combustible en la calzada.

El perjudicado adjunta a su escrito de reclamación inicial diversa documentación [documento nacional de identidad, reportaje fotográfico y video del estado de la vía y del vehículo, permiso de circulación, presupuesto de reparación del automóvil siniestrado, etc.], interesando, asimismo, la declaración de la « (...) *cuadrilla Insular de Carreteras* (...)».

**2.** Con fecha 9 de agosto de 2019 se admite a trámite la reclamación formulada y se designa instructor del expediente de responsabilidad patrimonial. El Decreto de admisión consta debidamente notificado al interesado.

Asimismo, y según resulta del contenido del expediente tramitado, se ha dado cumplimiento a lo establecido en el párrafo segundo del art. 21.4 LPACAP.

**3.** Con fecha 6 de septiembre de 2019 se acuerda dar traslado del siniestro a la compañía aseguradora con la que el Cabildo tiene concertada póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades.

Asimismo, y con idéntica fecha, el órgano instructor solicita, por un lado, al Puesto de la Guardia Civil de Playa Santiago que « (...) *informe si se ha instruido atestado del accidente (...) y, en caso de ser afirmativo, nos remita un copia de la documentación completa obrante en ese Puesto*»; y, por otro lado, interesa de la (...), (...) -en acrónimo, (...)- la evacuación de informe en relación con el evento dañoso [«*Como es necesario recabar toda la información de relevancia acerca de si se llevaron a cabo las labores de limpieza de las manchas de combustible del firme y retirada de los restos del accidente, se solicita nos informe (si) tiene conocimiento del siniestro, si existen partes de trabajo en el que se recoja esa incidencia, nombre, apellidos, dirección y teléfonos de los referidos trabajadora para citarlos como testigos del percance*»].

**4.** Mediante oficio de 16 de octubre de 2019 se incorpora a las actuaciones la copia del atestado instruido por los agentes de la Guardia Civil del Puesto de Playa de Santiago con ocasión del accidente acontecido el día 30 de marzo de 2019.

Por lo demás, y como se pone de manifiesto en la propia Propuesta de Resolución, no consta la emisión del informe solicitado a la empresa pública (...).

**5.** Con fecha 3 de octubre de 2019 se interesa la evacuación de informe por parte del Servicio de Infraestructuras del Cabildo Insular de La Gomera. Documento

que es emitido por el Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos adscrito a dicho Servicio de Infraestructuras con fecha 27 de enero de 2021.

6. Con fecha 16 de febrero de 2021 la compañía aseguradora del Cabildo emite informe relativo al siniestro, eximiendo de toda clase de responsabilidad a la Institución insular.

7. Mediante acuerdo del órgano instructor de 11 de enero de 2023 -notificado al interesado el día 16 de ese mismo mes y año-, se concede a éste el correspondiente trámite de audiencia.

Una vez transcurrido el plazo legalmente otorgado, el reclamante no formula alegaciones.

8. Con fecha 2 de febrero de 2023 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por (...) « (...) *al no quedar acreditada la relación de causalidad entre dichos desperfectos y el actuar de la Administración en cuanto al mantenimiento de la vía de interés regional GM-2*».

9. Mediante oficio de 2 de febrero de 2023 [con registro de entrada en este Organismo el día 6 de ese mismo mes y año], se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

## IV

1. Con carácter previo al análisis de la cuestión de fondo, y, por ende, del examen de la concurrencia de los presupuestos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, resulta necesario efectuar las siguientes consideraciones respecto a la tramitación del presente procedimiento administrativo.

Y es que, a la vista de la documentación remitida a este Consejo Consultivo, se constata la incompleta tramitación del expediente administrativo de referencia.

2. Si bien se somete a la consideración de este Organismo Consultivo la Propuesta de Resolución del órgano instructor por la que se resuelve el fondo del asunto, no consta apertura de período probatorio alguno o la eventual denegación motivada de la práctica de dicho trámite por improcedentes o innecesarias las pruebas solicitadas [arts. 77 y 78 LPACAP], a pesar de la solicitud formulada por el

interesado en su escrito inicial de reclamación -folio 13: «*Citar cuadrilla Insular de Carreteras (...)*»- y de lo requerido por el propio órgano instructor a la empresa pública (...) -folio 65: «*(...) se solicita nos informe (...) del (...) nombre, apellidos, dirección y teléfonos de los referidos trabajadores para citarlos como testigos del percance*»-.

Como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo en diversas ocasiones [ver por todos los Dictámenes 202/2019, de 23 de mayo; 158/2019, de 29 de abril; 454/2019, de 5 de diciembre; y 194/2020, de 3 de junio], “*en palabras del Tribunal Supremo, « (...) los vicios de forma adquieren relevancia cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva y real de garantías. La indefensión es así un concepto material que no surge de la misma omisión de cualquier trámite. De la omisión procedimental ha de derivarse para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, de prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses» (STS de 11 de noviembre de 2003)*»”.

La constatación de la señalada deficiencia procedimental (esto es, la ausencia de todo pronunciamiento acerca de la procedencia de la práctica del trámite probatorio requerido por el interesado) impide considerar que el expediente se haya tramitado correctamente desde el punto de vista jurídico-formal. Lo que, en definitiva, impide que por parte de este Consejo Consultivo se pueda analizar y, en última instancia, dictaminar convenientemente respecto al fondo del asunto que ha sido sometido a su consideración.

**3.** Por lo demás, y según se extrae del expediente administrativo, el servicio de conservación y mantenimiento de la carretera GM-2 al tiempo de producción del evento dañoso pudiera estar gestionado indirectamente a través de un contratista – (...)-. Extremo que no aparece suficientemente acreditado en las actuaciones y que, por tanto, debiera ser conveniente clarificado.

Dicho lo anterior, y para el caso en que se verificase este extremo -la gestión indirecta del servicio público implicado-, se ha de advertir que la única actuación que consta practicada en el procedimiento administrativo en relación con esta entidad mercantil es la solicitud de informe -con fecha 6 de septiembre de 2019- en relación con el siniestro producido.

Sin embargo, se observa que la citada empresa mercantil no ha sido llamada a este procedimiento; y puesto que, eventualmente, pudiera resultar responsable de los daños irrogados al reclamante de encargarse dicha empresa del mantenimiento y

conservación de la vía donde acaeció el hecho lesivo, se precisa la retroacción del procedimiento seguido para que se proceda a ello.

En efecto, de ser la entidad contratista antes mencionada -(...)- la responsable del servicio público insular implicado, resultaría menester que se le comunique la tramitación del presente procedimiento a los efectos de que pueda personarse en el mismo en defensa de sus derechos e intereses legítimos [art. 4.1, letra b) LPACAP], y por si pudiera resultar responsable de los hechos por los que se reclama.

Sería entonces necesario retrotraer el procedimiento también por la razón argumentada en este apartado, por tanto, a fin de que mediante el otorgamiento a la citada entidad mercantil del trámite de audiencia pueda, con ocasión de la práctica del indicado trámite, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas.

Debería incorporarse al expediente, en tal caso, el contrato administrativo o instrumento jurídico que vincule a ambas entidades -Cabildo y(...)- en la prestación del servicio público implicado en la producción del evento dañoso.

**4.** A la vista de lo anteriormente expuesto, se entiende oportuno retrotraer las actuaciones a los efectos de que, por parte del órgano instructor, se proceda a tramitar en debida forma el correspondiente procedimiento administrativo, con estricta observancia de las garantías y trámites esenciales del procedimiento legalmente establecido.

Y, una vez concluida la referida tramitación, y formulada la necesaria Propuesta de Resolución -con observancia de lo dispuesto en los arts. 88 y 91 LPACAP-, ésta habrá de ser elevada a este Consejo Consultivo a los efectos de emitir su dictamen preceptivo en los términos del art. 11.1.D.e) LCCC en relación con el art. 81.2 LPACAP.

## **C O N C L U S I Ó N**

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública, se entiende que no es conforme a Derecho, debiéndose retrotraer las actuaciones a los fines indicados en el Fundamento IV de este Dictamen.