



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 4 6 / 2 0 2 3

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 28 de diciembre de 2023.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Cabildo Insular de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), en nombre y representación de (...) y de (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 618/2023 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Cabildo Insular de Tenerife el 22 de diciembre de 2023, con registro de entrada en este Consejo Consultivo de 27 de diciembre de 2023, tiene por objeto la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado por D.ª (...), en nombre y representación de (...) y de (...) , por los daños patrimoniales que se alegan derivados del accidente producido el día 2 de abril de 2020, en la TF-1 Autopista de Santa Cruz de Tenerife a Armeñime, en relación con el vehículo (...) debido a la existencia de piedras en la calzada.

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 la interesada asciende a 23.938,76 euros, superando, por tanto, los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Sra. Presidenta, según lo establecido en los

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la LCCC, en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución, resultan de aplicación además de la citada LPACAP, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias. También debemos citar al efecto la normativa reguladora del servicio viario de referencia, constituida, entre otras normas, por el art. 6.2.c) de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

Desde el punto de vista sustantivo, resulta de aplicación el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

4. En lo que se refiere a la cuestión relativa a la legitimación cabe señalar lo siguiente:

- En el procedimiento incoado, las empresas reclamantes ostentan la condición de interesadas en cuanto titulares de un interés legítimo [art. 4.1.a) LPACAP], puesto que reclaman los daños patrimoniales sufridos, presuntamente, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras.

Sin embargo, sobre ello procede realizar las siguientes precisiones. En primer lugar, la empresa (...) ostenta legitimación activa, pues es la compañía aseguradora con la que la empresa (...) suscribió el correspondiente contrato de seguro del vehículo de su propiedad, que sufrió el accidente por el que se reclama, y dicha compañía indemnizó en la cantidad que se expondrá posteriormente a la propietaria del vehículo por los daños padecidos, de tal manera que dicha legitimación se deriva de lo dispuesto en el art. 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro.

En segundo lugar, inicialmente la empresa (...) ostentaba legitimación activa ya que debió satisfacer 150 euros en concepto de franquicia a su compañía aseguradora, sin embargo, (...) renunció al abono de tal cantidad, entendiéndose que ha desistido de su reclamación.

Asimismo, las perjudicadas actúan en el presente procedimiento administrativo mediante representante debidamente acreditada (art. 5.1 y 3 LPACAP).

- La legitimación pasiva le corresponde al Cabildo de Tenerife, como más adelante se razonará, por ser la titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

Asimismo, la empresa adjudicataria de la conservación ordinaria de la Red de Carreteras del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife, Sector Sur, la «U.T.E. (...)» ((...)) y (...)), se encuentra legitimada pasivamente.

Sobre esta cuestión, 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 (LCSP).

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, si bien, obviamente y por razones temporales, ésta última Ley no resulta aplicable en el presente asunto. La concreta legislación aplicable vendrá determinada por la fecha de adjudicación del contrato a (...), si bien, como se ha dicho, no difieren en su regulación material sobre este extremo.

Los citados artículos de la legislación de contratos están en relación con los dos últimos párrafos del art. 9.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y con el art. 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que atribuyen en exclusiva a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive, incluso cuando a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, o estos o la Administración cuenten con un seguro de responsabilidad, en cuyo caso la aseguradora está también legitimada pasivamente ante dicho orden jurisdiccional.

Según los referidos artículos de la legislación de contratos, la responsabilidad del contratista ante los particulares es una responsabilidad directa. La Administración no responde por los daños causados por su contratista ni mancomunada, ni solidaria, ni subsidiariamente. Por esta razón, en los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista y las aseguradoras de una y otro, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces éste será el obligado a resarcirlo. La entidad contratista y, en su caso, las aseguradoras ostentan por tanto la cualidad de interesadas según el art. 4.1.b) LPACAP. Así lo ha razonado este Consejo Consultivo en varios de sus Dictámenes, entre los que cabe citar el 554/2011, de 18 de octubre de 2011; 93/2013, de 21 de marzo de 2013; 132/2013, de 18 de abril de 2013; y 91/2015, de 19 de marzo; 291/2015, de 29 de julio y 41/2017, de 8 de febrero. Por esta razón la Administración ha de llamar al procedimiento administrativo al contratista y, en su caso, a su aseguradora, lo que se ha llevado a efecto en el presente caso en relación con la concesionaria del servicio».

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 el contratista, que ostenta la condición de interesado a tenor del art. 4.1.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.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), tal como se ha realizado en el presente caso.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo de la LPACAP. En este sentido, el evento dañoso se produce el día 2 de abril de 2020, habiéndose interpuesto el escrito de reclamación el día 29 de marzo de 2021. Circunstancia esta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución.

6. Se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aun expirado éste 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).

7. Por último, también es preciso manifestar que el desprendimiento de piedras sobre la calzada de una vía pública de titularidad insular del que trae causa el presente expediente, ocasionó también el siniestro de otro vehículo, y en relación con estos hechos y la reclamación formulada como consecuencia del mismo, este Consejo Consultivo emitió el Dictamen 458/2022, de 24 de noviembre.

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, en el escrito de reclamación formulado por la reclamante se manifiesta que:

«PRIMERO.- Que con la aseguradora (...) la mercantil (...), antes (...) tenía concertado a favor del vehículo de su propiedad matrícula (...) póliza de seguro de responsabilidad civil más daños propios con franquicia de 150 Euros, por ello y, al haber sufrido daños su vehículo por razón del accidente de circulación de fecha 2 de abril de 2.020 que vino mi principal a resarcir el importe de los daños y perjuicios sufridos que ascendió al importe total de 23.338,76.- Euros, subrogándose en las acciones que (...), viene a ejercitar por medio de la presente reclamación.

Se acredita con la copia del finiquito indemnizatorio con justificante de pago, copia de las condiciones particulares de la póliza y recibo de pago de la prima, copia de la factura de daños e informe pericial de los mismos, que se vienen en adjuntar como Documento N° TRES a SEIS.

SEGUNDO.- El día 2 de abril de 2.020, alrededor de las 11:40 horas cuando (...) conducía con expresa autorización el vehículo matricula (...) por la TF-1, que a la altura del municipio de Güímar, km 28.265, no pudo evitar colisionar con piedras de gran tamaño que ocupaban la totalidad de la vía por desprendimientos, viéndose afectados más vehículos, siendo comprobado por la Guardia Civil de Tráfico.

Se adjunta como Documento N° SIETE copia del Informe Estadístico, que por estos hechos laboró la Guardia Civil de Tráfico de La Laguna.

TERCERO.- Así bien, la cantidad que se viene a reclamar por medio de la presente reclamación asciende al total de 24.088,76.- Euros, de los cuales 150.- Euros se corresponden a la franquicia que ha de reintegrarse a la mercantil Kun Archipiélago, S. L y, el resto por daños en el vehículo de 23.338,76.- Euros abonadas directamente al Taller reparador, (...), por parte de (...) y más el importe de 600.- Euros abonados por (...) a la mercantil (...), por la paralización del vehículo».

2. Asimismo, en la Propuesta de Resolución consta una copia del Atestado de la Guardia Civil levantado con ocasión del siniestro que nos ocupa, que es preciso reproducir para concretar los hechos adecuadamente.

Así, consta en el referido Atestado lo siguiente que:

«Obra en el expediente la copia del Informe estadístico Arena elaborado por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, Destacamento de La Laguna, en relación con el accidente por el que se reclama, código número 202038020000016, expediente policial número 345/20, y de la que se desprenden, entre otros, los siguientes datos:

- La fecha del accidente: 02/04/20. La hora del accidente: 11:40. La hora de aviso: 11:50. Y la hora de la intervención policial: 12:20 (página 1 de las diligencias).

- La localización del accidente: TF-1, punto kilométrico 26.5; municipio: Güímar; población: Güímar (página 1 de las diligencias).

- La descripción del vehículo: matrícula (...), fecha matriculación 13/01/2017(página 6 de las diligencias).

- Número de vehículos implicados: 2 (página 1 de las diligencias).

- Las circunstancias del accidente: choque contra obstáculo o elemento de la vía; iluminación: luz del día natural, solar; estado climatológico: despejado; superficie: otra; buena visibilidad; sentido único, doble calzada; trazado: recto y llano; características del

margin (el factor influye en el accidente): otros naturales; circunstancias especiales de la vía: obstáculo en la calzada (páginas 2 y 3 de las diligencias).

- *Circunstancias del vehículo: área más dañada delante no especificado (página 6 de las diligencias).*

- *Circunstancias del conductor: se desconoce el motivo del desplazamiento; presuntamente no existe infracción, ni factores que afectan a la atención, ni se aprecian errores, no es posible responsable del accidente (página 7 de las diligencias).*

- *La descripción del incidente dañoso (página 3 de las diligencias): “Daños considerables en los dos vehículos debido a la existencia de piedras de gran tamaño que ocupan la totalidad de la vía por desprendimientos. Los vehículos no colisionan entre sí. Empresa de mantenimiento de carreteras limpia la vía”».*

III

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

1. El 29 de marzo de 2021 se interpone reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Excmo. Cabildo Insular de Tenerife por la representante de la empresas afectadas.

2. En el presente expediente obran dos informes del Servicio Técnico de Carreteras y Paisaje, el primero emitido el día 19 de enero de 2021, en el que se señala lo siguiente acerca de la conservación y mantenimiento viario:

«• La conservación y mantenimiento de la C.I.R. TF-1 en el tramo objeto de reclamación y en la fecha de autos se realiza a través del contrato de servicio para la EJECUCIÓN DE DIVERSAS OPERACIONES Y TRABAJOS DE CONSERVACIÓN ORDINARIA Y ASEGURAMIENTO DE LA VIALIDAD EN LA RED DE CARRETERAS DEL EXCMO. CABILDO INSULAR DE TENERIFE: SECTOR SUR, siendo la empresa adjudicataria del mismo la entidad mercantil U.T.E. (...) ((...)).

- *Así mismo, cabe mencionar que la empresa conservadora no tuvo constatación directa del citado accidente, pero según el registro de llamadas obrante en el Centro de Información de Carreteras (CIC) de esta Corporación, sobre la 12:14 horas se remite una llamada telefónica al Centro de Conservación del Sector SUR informando de la existencia de un vehículo con daños por desprendimientos en el p.k. 27+200, sentido sur. Una vez personados, tal y como se refleja en el parte de accidente generado, se tomaron datos y fotos tanto de las piedras como de los vehículos involucrados, procediendo a su vez a señalar y limpiar la calzada. Se adjunta parte de accidente.*

(...) En la imagen que se presenta a continuación se puede comprobar la ubicación del p.k. 27+200 de la carretera TF-1, sentido ascendente, lugar donde se produjeron los hechos acaecidos. Como se puede apreciar existe un talud de desmonte de altura variable que, atendiendo a sus características morfológicas, geológicas y geotécnicas, está catalogado como de riesgo medio-bajo, vista la posibilidad de alcanzar la carretera (La calzada se encuentra separada del pie del talud más de 5,0 m (arcén + berma), delimitando el exterior del arcén una barrera new jersey de hormigón de 80 cm de altura. No obstante, su mecanismo de rotura se caracteriza por la caída de bloques de fracturación baja y chineo.

(...) Así mismo, se desconoce la velocidad a la que circulaba el vehículo y si ésta se adaptaba, no sólo a la velocidad máxima regulada en dicho tramo (120 km/h según señalización vertical de código existente) sino a lo establecido en el artículo 45 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del Texto Articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339, de 2 de marzo, que prescribe: "Todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación, y en general cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a ellas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse".

- Por otro lado, es importante hacer mención de que el día 14 de marzo se publica en el BOE el Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, situación que perdura en el momento del incidente dañoso que se reclama (02/04/2020) y que limitaba al máximo los desplazamientos.

- El tramo que se describe presenta una Intensidad Media Diaria de 38.938 vehículos diarios, de los cuales 3.843 son pesados, según la información proporcionada por la Unidad Técnica de Aforos (Registro del año 2020).

- Incidir en que la Carretera de Interés Regional TF-1 es recorrida de manera regular y periódica por el personal adscrito a la empresa conservadora ya que la misma cuenta con un equipo de vigilancia formado por 2 operarios que recorren dicha vía las 24 horas, en tres turnos de 8 horas cada uno, los 365 días del año, observando el estado y funcionamiento de la vía y detectando cualquier incidencia o anomalía que pueda producirse y comprometa la seguridad vial.

- Así mismo, no hay que olvidar que la función y obligación del servicio de mantenimiento y conservación de carreteras es la de proporcionar los medios y las condiciones de seguridad adecuadas para la circulación, no que ésta resulte segura en todo

caso o circunstancia, toda vez que ésta depende de otros factores como pueden ser la observancia y cumplimiento por parte de los conductores de las normas de tráfico y seguridad vial y de la peligrosidad inherente que conlleva la actividad de circular por una carretera (estado del vehículo, condiciones físicas y psíquicas del conductor, condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación).

• Como último aspecto a tener en cuenta indicar que la procedencia de estas pequeñas piedras se debe al desprendimiento superficial del talud anexo, aparición que como ya se ha mencionado anteriormente sería fortuita y excedería lógicamente del normal funcionamiento de las labores de los equipos de vigilancia. Como queda acreditado en el cuadro resumen adjunto, el equipo de vigilancia recorrió dicho tramo en las horas previas al incidente dañoso hasta un total de 3 veces, sin observar ninguna anomalía o incidencia que guarde relación con el hecho reclamado, además en el turno de noche del día 01/04/2020, turno que cubre la franja horaria entre las 22:00 horas del día 1/04 hasta las 06:00 horas del día 2/04, se realizó el barrido de las mediana con barredora entre los p.k. 17+500 al p.k. 30+000, sin que se detectara ningún desprendimiento en dicho tramo».

El segundo informe del mencionado Servicio se emitió el 3 de febrero de 2023, estando referido a la cuantía que en concepto de indemnización se reclama respecto a los daños materiales del vehículo, manifestándose que:

«1. La reparación reclamada, a la vista de la descripción del accidente y de la información aportada, podría considerarse ajustada a los daños manifestados como sufridos por el vehículo en el accidente que nos ocupa.

2. El importe de la reparación que se reclama, entendemos que se corresponde con precios normales de mercado».

3. El presente procedimiento administrativo carece de fase probatoria, considerándose por la Administración que los hechos alegados son ciertos (art. 77.2 LPACAP).

Asimismo, se otorgó el trámite de vista y audiencia tanto a la representación de la empresa interesada, (...), Compañía de Seguros y Reaseguros, Sociedad Anónima, y a la empresa encargada de la conservación y mantenimiento viario, la UTE (...) y (...), presentando ambas escritos de alegaciones, incorporados al presente expediente.

4. El día 20 de diciembre de 2023 se emitió la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen.

5. Por último, se ha interpuesto Recurso Contencioso-Administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial,

presentada ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2, de Santa Cruz de Tenerife, lo que ni obsta, ni condiciona el cumplimiento de la obligación legal de resolver el procedimiento (art. 21.1 LPACAP), salvo en los casos en los que hubiera recaído Sentencia.

IV

1. La Propuesta de Resolución estima la reclamación efectuada por la interesada, deduciéndose de su contenido, que el órgano instructor considera que ha quedado acreditada la existencia de plena relación de causalidad entre el funcionamiento deficiente del Servicio y el daño reclamado.

2. En relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas la jurisprudencia ha precisado (entre otras STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que *«para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:*

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

- Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.

- Ausencia de fuerza mayor.

- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».

3. En el presente caso, la realidad del hecho lesivo ha resultado acreditada en virtud de la documentación incorporada al expediente, especialmente, por el atestado de la Guardia Civil que señala como causa del accidente la existencia de piedras en toda la calzada.

Asimismo, los daños producidos en el vehículo mencionado han quedado probados a través de la documentación aportada al expediente, al igual que las cantidades abonadas por la empresa interesada, (...) que determinan y acreditan el daño patrimonial sufrida por la misma.

En este sentido, consta acreditado que en el momento del accidente el interesado circulaba por el carril izquierdo, siendo el límite de velocidad de la vía de 120 km/h, sin que conste probado que dicha velocidad fuera superada por la conductora, encontrándose invadida toda la calzada por piedras de gran tamaño

procedentes del talud anejo a la vía. Asimismo, consta en el expediente que hubo otro vehículo que también se vio involucrado en el accidente, el cual tampoco pudo esquivar las piedras, sin que, a la vista de ello, las medidas de seguridad existentes en la vía (barrera new jersey de hormigón de 80 cm de altura) fueran suficientes para evitar que las piedras desprendidas del talud lindante con la autopista invadieran toda la calzada, y sin que resulte acreditado que la conducta del conductor del vehículo interfiriera en el nexo causal, pues no se ha probado ni falta de atención, ni errores imputables al mismo.

Existe, por tanto, nexo causal entre el deficiente mantenimiento de los taludes de la autopista, cuyas medidas de seguridad han resultado insuficientes, y el accidente sufrido por el reclamante.

A este respecto, en el Dictamen de este Consejo Consultivo 458/2022, de 24 de noviembre, emitido en relación con los hechos que nos ocupan se afirmó 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».

Como ha reiterado este Consejo Consultivo -por todos el Dictamen 223/2022, de 7 de junio-:

«Este Consejo Consultivo ha venido señalando en multitud de Dictámenes (por todos, DCCC 169/2022, de 4 de mayo), que requisito indispensable para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento.

La carga de probar el sustrato fáctico sobre el que se fundamenta este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general que contemplan 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 corresponde 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 aquella toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012)».

Esta doctrina también resulta ser 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 la conductora actuó de forma diligente y no pudo evitar el accidente. En el presente caso, como ya se ha indicado, las pruebas presentadas por el reclamante sobre la producción de los hechos acreditan, por una parte, el hecho dañoso y el lugar exacto en que se produce; así como la falta de señalización del obstáculo o de peligro por desprendimientos y la existencia de piedras de considerable tamaño en la calzada, con medidas de seguridad insuficientes para evitar el desprendimiento de los taludes.

La Administración, en cambio, no ha acreditado la existencia de circunstancias de fuerza mayor, o relativas a la conducta del perjudicado que puedan enervar su responsabilidad.

4. En lo que se refiere a la indemnización del daño, en el Dictamen de este Consejo Consultivo 458/2022, de 24 de noviembre, ya mencionado, se señaló que:

« (...) es preciso señalar que es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo (v.g. Dictamen 69/2021, de 18 de febrero, entre otros) en relación con la reparación integral del daño, en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, lo siguiente:

«Este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constante en multitud de Dictámenes (por todos, DDCC 150, 191, 410/2018 y 86/2020) que, en virtud del principio de reparación integral del daño que rige en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, los interesados deben ser indemnizados en toda la extensión del daño realmente sufrido, teniendo en cuenta en este caso la referida concurrencia de concausa.»

Al respecto se ha señalado en el DCC 410/2018, de 8 de octubre, que:

« (...) señala la sentencia de 6 de noviembre de 1998 (RJ 1998, 9019), “la aplicación del principio de la reparación integral implica que la misma comprende, dentro del ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, los daños alegados y probados por el perjudicado, lo que supone la inclusión de los intereses económicos valiables, partiendo de reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, las sentencias de 7 de octubre (RJ 1980, 3566) y 4 de diciembre de 1980, 14 de abril (RJ 1981, 1843) y 13 de octubre de 1981, 12 de mayo (RJ 1982, 3326) y 16 de julio de 1982, 16 de septiembre de 1983, 10 de junio (RJ 1985, 3566), 12 y 22 de noviembre de 1985)”», doctrina de aplicación al presente asunto», que igualmente es aplicable a este supuesto. ”

Nos remitimos igualmente al DCC 381/2021 de 15 de julio, donde señalamos lo siguiente:

“Resulta congruente, por un lado, con los términos establecidos por nuestra doctrina, por ejemplo, en el Dictamen 86/2020, que a su vez invoca otros anteriores:

En el ya mencionado Dictamen 223/2019, cuyo objeto es de gran similitud al del presente asunto, se afirma que:

Sobre esta cuestión ya nos hemos pronunciado en anteriores Dictámenes (Dictámenes 662/2011, de 1 de diciembre y 102/2017, de 23 de marzo, y 463/2018, de 18 de octubre, entre otros), en los que hemos aplicado nuestra doctrina sobre la “restitutio in integrum”, recogida de la jurisprudencia. Así, en nuestro Dictamen 102/2017, reproduciendo también lo señalado en el Dictamen 662/2011, decíamos lo siguiente:

“Es correcta, pues, la Propuesta de Resolución en lo referente a la exigencia de responsabilidad y, además, plena en este supuesto por lo expuesto, sin embargo no es adecuada en lo concerniente a la valoración del daño y, por ende, a la determinación de la cuantía de la indemnización, sin que aquélla pueda limitarse al mero valor venal del vehículo, debiéndose aplicar el principio de reparación integral del daño, si bien que ajustado al valor del bien, sin generar enriquecimiento injusto o desproporción entre el valor real del bien, incluido el de su uso, y la cuantía solicitada, en función del costo de reparación del vehículo accidentado.

En este sentido, de acuerdo con doctrina de este Organismo, en línea, esencialmente, con jurisprudencia mayoritaria de los Tribunales, singularmente del Tribunal Supremo, no basta al respecto el valor venal del vehículo, debiéndose reponer al interesado, razonablemente, en la situación previa al hecho lesivo, cuando disponía de un vehículo en condiciones apropiadas de uso a todos los efectos, no procediendo obligarle al sobrecosto que supondría su sustitución por disponer al efecto tan sólo de la cuantía correspondiente a su valor venal.

Por tanto, la indemnización ha de partir de una valoración superior a éste, aproximada al efectivo valor del vehículo al ocurrir el accidente más una cantidad que repare la falta de uso y la necesidad de adquirir otro vehículo, aunque no proceda que alcance la cuantía de la reparación del vehículo que exceda, no ya el valor del mercado del vehículo, sino que incluso se aproxime a su adquisición de primera mano”, doctrina que también es de aplicación a este caso».

En este caso, se considera adecuada la cantidad reclamada, que está debidamente justificada como ya se manifestó con anterioridad, sin embargo, sí es necesario señalar que la cuantía de la indemnización deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de 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, de conformidad con lo establecido en el art. 34.3 LRJSP y no en el momento de emitir la Propuesta de Resolución, que evidentemente no constituye el acto final del presente procedimiento, como incorrectamente hace la Administración.

5. Por último procede reproducir lo manifestado en el Dictamen 458/2022, de 24 de noviembre relativo al requerimiento a la entidad aseguradora del Cabildo de Tenerife para que, a la mayor brevedad, haga efectivo el pago de la indemnización a favor de la interesada, en el que se expuso sobre ello lo siguiente:

«Finalmente se ha de señalar que la Propuesta de Resolución en su parte dispositiva (apartado segundo) determina requerir a la entidad aseguradora para que a la mayor brevedad haga efectivo el pago de la indemnización a favor del interesado, en la cuantía estimada mediante ingreso en la cuenta bancaria que le será indicada. Esto es, viene a acordar que la cantidad indemnizatoria reconocida al reclamante deberá ser satisfecha por la compañía aseguradora municipal.

Sobre esta cuestión, se ha de señalar que la Administración ha de abonar íntegramente la cuantía indemnizatoria y no procede que, en la Propuesta de Resolución, ni en la Resolución que pone fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, se disponga que el pago lo haga su compañía aseguradora.

Al respecto este Consejo Consultivo ha señalado repetidamente (por todos, Dictámenes 104/2019, de 26 de marzo, y 438/2020, de 29 de octubre) que «En todo caso, según ha razonado reiteradamente este Consejo en asuntos donde se produce la misma circunstancia, se observa que, tramitado el procedimiento de responsabilidad y aun cuando la Administración hubiese concertado contrato de seguro con una empresa del ramo para cubrir los gastos que por este concepto tuviere, no hubiera cabido, y menos aún en la PR que lo

concluye, acordar que la aseguradora abone la indemnización propuesta al interesado, en el caso de que la PR hubiera sido estimatoria.

La relación de servicio existente entre Administración y usuarios es directa (sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de contratos de las administraciones públicas sobre servicios públicos prestados mediante contratista o concesionario), en relación con aquellos servicios, debiendo responder aquélla ante los usuarios por daños que se les causen por el funcionamiento de sus servicios públicos o sus actuaciones asimiladas, sin intervención al efecto de un tercero que no forma parte de esa relación, y que lo hace exclusivamente con la Administración a los fines antedichos. En este sentido, tan solo emitido el dictamen sobre la PR y resuelto el procedimiento con la concesión de indemnización, no antes, existe gasto municipal con esta base y cabría exigir la ejecución de la correspondiente póliza a la aseguradora por el Ayuntamiento, procediéndose en los términos del contrato formalizado y entre las partes del mismo».

Esta doctrina resulta plenamente aplicable en este caso y, en consecuencia, la Propuesta de Resolución, en este punto concreto, no se considera ajustada a Derecho».

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se estima la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la interesada, se considera conforme a Derecho, sin perjuicio de la observación efectuada en el Fundamento IV.5 del presente Dictamen.