Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 8 3 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 de junio de 2024.

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 los daños materiales ocasionados a su vehículo como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 314/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de la Isla de la Gomera el día 15 de mayo de 2024, con entrada en este Consejo Consultivo el 17 de mayo, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación formulada por (...) frente al Cabildo Insular de La Gomera por los daños materiales ocasionados a su vehículo como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras.

2. La cuantía reclamada asciende al importe de 8.134,02 euros lo que determina la preceptividad del dictamen según el art. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Presidente del Cabildo Insular de La Gomera según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la citada Ley 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 lo sucesivo, LPACAP).

---

[*] **Ponente: Sra. Luengo Orol.**

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resultan de aplicación la citada LPACAP; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP); la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en lo sucesivo LRBRL), así como 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. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo y, por ende, del derecho a reclamar del interesado, al haber sufrido en su esfera patrimonial el daño por el que reclama, 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.

En cuanto a la legitimación pasiva, la ostenta el Cabildo dado que conforme resulta de los artículos 2 y 3 y de la Disposición adicional segunda del 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 en materia de explotación, uso y defensa y régimen sancionador de las carreteras de interés regional, corresponde a estos la conservación y el mantenimiento de las carreteras, salvo que dicha función quede en suspenso en determinado tramo por omisión de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El servicio de mantenimiento y conservación de carreteras está contratado con una empresa, según en el informe emitido por el servicio de Carreteras de 24-01-2024 la cual debe ser emplazada en el procedimiento para poder realizar alegaciones garantizando su derecho de defensa.

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

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. 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 (Insular) , 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».

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, 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 (véase, entre otros, el Dictamen 362/2020, de 1 de octubre.

5. En cuanto al requisito temporal para el ejercicio de la acción, se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación.

De conformidad con el art. 67 LPACAP, el derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo.

En el presente caso, se interpone la reclamación el día el 21 de julio de 2023, en relación con los daños materiales producidos en el vehículo del interesado por un siniestro acaecido el día 21 de marzo de 2023, por lo que la reclamación presentada está dentro del plazo legal de un año.

6. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). En el presente caso, se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

II

1. El reclamante presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Cabildo Insular de La Gomera a fin de que le sea reconocido el derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el deficiente funcionamiento del servicio de conservación y mantenimiento de la carretera de su titularidad, en particular por los daños ocasionados al vehículo de su propiedad derivados de la presencia de piedras de gran tamaño en la calzada y solicita el abono de una indemnización por importe de 8.134,02 €.

2. En cuanto a los antecedentes de hecho, en los que sustenta la reclamación, el interesado, en su escrito inicial, manifiesta, en síntesis, lo siguiente:

«El día 21 de marzo de 2023 siendo aproximadamente las 21:15 horas, salía de mi casa en camino a casa de mi hija, y en la vía había dos piedras grandes que no pude esquivar y choqué contra las piedras. El accidente fue en la GM-1 en mi vehículo(...) con matrícula (...) a la altura denominada p.k (...) 62».

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial, que constan en el expediente remitido, son los siguientes:

1. El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, con registro de entrada en el Cabildo de la Gomera el 21 de julio de 2023, presentado por (...), al que acompaña Atestado de la policía local en virtud de comparecencia del interesado en la dependencias policiales el día 27 de marzo de 2023 (6 días después del accidente), así como documentación del vehículo.

2. El 28 de septiembre de 2023 se notifica al interesado requerimiento de subsanación y mejora de la reclamación a fin de que aportara recibo acreditativo del pago del Seguro del vehículo y de la vigencia de este en el momento del accidente, informe pericial de su compañía aseguradora sobre los daños ocasionados y cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y la proposición de prueba (testigos, grúa, atestado instruido por la Guardia Civil), concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante, tal como testigos si hubiera.

3. El interesado atiende al requerimiento y aporta declaración de testigo del accidente con indicación de sus datos personales, informe pericial de los daños al

vehículo y su cuantificación, recibo de abono del Seguro de responsabilidad civil obligatoria con la compañía (...)

4. El 6 de octubre de 2023 se dicta Decreto n.º 2090/2023 del Presidente del Cabildo Insular de La Gomera por el que se acuerda la admisión a trámite de la reclamación presentada por (...).

Dicha resolución es notificada al reclamante el 16 de octubre de 2023 y a la Compañía Aseguradora del Cabildo ((...)) el 26 de octubre de 2023

5. En la instrucción del procedimiento se solicitan lo siguientes informes:

- A la Correduría de Seguros, (...) se solicita informe sobre si los precios incluidos en la valoración económica realizada de los daños ocasionados se ajustan a los precios de mercado, y las reparaciones son las estrictamente necesarias y si en las circunstancias descritas por el reclamante se infiere que exista relación directa con los desperfectos causados en el accidente.

- Informe técnico del Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, responsable del funcionamiento de la carretera de interés regional GM-1 implicada en el siniestro.

6. Durante la fase de instrucción del procedimiento se acuerda admitir la declaración del testigo (...), propuesto por el reclamante, y se señala para su práctica el 12 de diciembre de 2023.

7. El día indicado tiene lugar la práctica de la prueba testifical admitida. En la declaración de (...), éste manifiesta no tener vínculo de consanguinidad o afinidad, ni relación de dependencia o amistad con el reclamante. Manifiesta que los hechos ocurrieron en la cuesta Los Pareones en Valle Gran Rey en el tramo entre la Casa de la seda y Los Granados, y que mientras circulaba con su coche en sentido ascendente observó dos coches parados, por lo que para su coche. Ya había tenido lugar el accidente, que no había luz y que la climatología era normal. Preguntado por la causa del accidente, manifiesta que cree que venía bajando, no vio la piedra por lo que impactó contra ella. Considera que si hubiera ido más despacio podría haber esquivado las piedras porque eran grandes.

8. Se emite informe técnico por el Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos en el que consta los siguientes datos relevantes:

«Primero: La vía GM-1, es titularidad de la Consejería de Obras Públicas, Transporte y Política Territorial del Gobierno de Canarias, transferida las competencias en materia de explotación, uso y defensa y régimen sancionador de las carreteras de interés regional a este

Cabildo, conforme establece el DECRETO 112/2002, de 9 de agosto, de traspaso de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares.

Segundo: Según reclamación de Responsabilidad Patrimonial por (...), por los daños al vehículo de su propiedad, marca(...) con matrícula (...), como consecuencia, al parecer, por una colisión contra dos piedras que se encontró en la vía, las que no puedo esquivar, cuando circulaba por la GM-1 a la altura de la PK62 el día 21 de marzo de 2023 aproximadamente a las 21:15 horas.

Tercero: Según consta en la Diligencia de comparecencia núm. 2023-005880- 00000119 del puesto de la Guardia Civil de Valle Gran Rey, cuyo tenor literal es el siguiente: Estos hechos ocurrieron entre el 21-03-2023 21:15 y el 27-03-2023 10:41, en la Carretera GM-1 núm. KM: 62 Valle Gran Rey (Santa Cruz de Tenerife), España y denunciados el día 27-03-2023 10:41.

La persona compareciente declara que los siguientes efectos/objetos están relacionados con los hechos que denuncia:

VEHÍCULOS

-Tipo de vehículo: Turismo. Bastidor: (...). Marca: (...). Matricula: (...). Vinculación: Accidentado.

En la hora y fecha reseñadas el comunicante se encontraba conduciendo su vehículo cuando se encontró en medio de la carretera una roca de grandes dimensiones que no puedo esquivar o tiempo por ser de noche. El vehículo quedó inutilizado por el golpe, por lo que el denunciante bajó a la carretera para alertar a los demás usuarios de la vía que transitaran para que tuvieran cuidado. En esos momentos, (...), paró a su lado para socorrerle y entre ambos limpiaron la carretera. Posteriormente el denunciante fue recogido por un amigo del lugar, mientras el coche quedó estacionado en Casa de la Seda.

Según la declaración del testigo propuesto por (...).

Compadece en esta Institución (...), provisto de NIF núm. (...), quien dice no conocer al reclamante, que los hechos ocurrieron en Los Pareones en Valle Gran Rey, tramo entre la Casa de La Seda y Los Granados. Cuando iba conduciendo su coche y habían dos coches parados y ahí fue cuando puso los cuatros intermitentes y paro, no vio los hechos porque cuando llegó al lugar ya había tenido el accidente. Cree que el motivo del accidente es que el reclamante venía de arriba, no vio la piedra e impacto contra ella, los daños que observó a simple vista en el vehículo es que tenía dañada la rueda delantera, la defensa y había un charco de aceite en el suelo posiblemente del motor y después se movió el coche fuera de la vía.

Cuarto: Que el estado del firme y rodadura era y es óptimo y válido para una circulación segura sin huecos ni socavones. No existen mallas de protección de taludes. No obstante,

dicha vía se ve afectada por pequeños desprendimientos debido a lo erosionado del material que conforman los taludes.

Quinto: No se tiene constancia que el día del siniestro se estuvieran realizando obras en la vía. Tampoco existe aviso por parte de la Dirección General de Seguridad de Canarias, declaración de alerta por fenómenos meteorológicos adversos (Lluvias y Vientos).

Sexto: No consta parte diario específico de incidencias de los trabajadores encargados del mantenimiento, limpieza y cuidado de las carreteras en la vía GM-1 donde se produjo el accidente. No obstante, el Cabildo tiene un servicio de Mantenimiento que además de otras, cubre esa vía.

Séptimo: En lo referente a la posibilidad técnica y económicamente razonable de poder evitar desprendimientos, se expone que la red insular de carretera de la isla de La Gomera presenta gran cantidad de pequeños desprendimientos, provenientes de taludes anexos. Piedras de tamaño pequeño o mediano que se desprenden del talud y ruedan hasta la vía. Es por este motivo, por el cual la institución desde que ostenta la obligación de conservación y mantenimiento ha ido mejorando la estabilidad de los taludes, mediante distintos tipos de acciones como gunitados, mallas y otros, en la medida que las necesidades y los recursos lo permiten.

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

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

9. El 20 de febrero de 2024 se notifica al reclamante el trámite de audiencia, facilitándole una relación de los documentos obrantes en el procedimiento y se le concede un plazo de diez días para que formule alegaciones y presente cuantos documentos y justificaciones estimara pertinentes.

10. Se fórmula propuesta de resolución por la que se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial por no quedar suficientemente probada la relación de causalidad entre el daño producido y el actuar de la Administración en cuanto al mantenimiento de la vía de interés regional GM-1, desestimando así la petición del interesado de que le sean abonada la cantidad de 8.134,02 € en concepto de desperfectos de vehículo por accidente.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar el órgano instructor que el interesado no ha probado la exigible relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y los daños causados.

Así, al respecto se argumenta por el Cabildo Insular lo siguiente:

«Atendiendo a las condiciones de la carretera en la que sucedieron los hechos, pues se trata de una recta con visibilidad; atendiendo a la falta de pruebas presentadas por el interesado, pues no aporta fotos ni del vehículo, ni del estado de la carretera, ni de la situación del punto kilométrico concreto para poder demostrar la relación de causalidad entre el accidente y la falta de mantenimiento por parte de esta corporación. Atendiendo al atestado de la Guardia Civil, posterior al accidente. Atendiendo a las declaraciones del testigo propuesto, no parece acreditado que el daño sufrido haya sido consecuencia del funcionamiento anormal del servicio de conservación y mantenimiento de carreteras, sino más bien a una actitud negligente del conductor del vehículo al no prestar las debidas precauciones en su conducción».

2. Una vez examinado el contenido del expediente de responsabilidad patrimonial remitido a este Consejo Consultivo de Canarias se advierte la existencia de circunstancias en la tramitación del mismo que impiden entrar a analizar la adecuación jurídica del fondo del asunto.

En efecto, como se ha mencionado con anterioridad, en el informe técnico emitido por el Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos del Cabildo Insular de La Gomera se indica: «*No consta parte diario específico de incidencias de los trabajadores encargados del mantenimiento, limpieza y cuidado de las carreteras en la vía GM-1 donde se produjo el accidente. No obstante, el Cabildo tiene un servicio de Mantenimiento que además de otras, cubre esa vía».*

A la vista de tales manifestaciones se infiere que el Cabildo de La Gomera cuenta con un servicio de mantenimiento de las carreteras, desconociéndose por parte de este Organismo consultivo si tal servicio lo asume directamente el Cabildo Insular de La Gomera o si, por el contrario, se encuentra gestionado por un tercero, cuestión que no es baladí toda vez que, en este último caso, la entidad prestadora del servicio de mantenimiento de las carreteras debe ser emplazada en el presente procedimiento, a los efectos de que pueda personarse en el mismo, realizar alegaciones, y en todo caso, tener conocimiento del mismo en su condición de

interesada, conforme al art. 4.1.b) LPACAP. Por ello, se precisa para poder entrar a conocer sobre el fondo del asunto que por el Cabildo Insular de La Gomera se aclare este extremo.

Asimismo, se constata que no se han aportado al expediente los partes del servicio relativos a los trabajos de conservación y mantenimiento de la carretera correspondiente al día o días previos al suceso, que permitan determinar el grado de cumplimiento de los trabajos de vigilancia y limpieza de la calzada ante desprendimientos, y de vigilancia preventiva que garantice la seguridad de las personas que circulan por la carretera.

Por ello, de conformidad con la doctrina del Pleno de este Consejo Consultivo, expresada en el Dictamen 385/2022, deberá retrotraerse el procedimiento, a los fines de:

a) Informar si el servicio de mantenimiento de carreteras se encuentra asumido directamente por el Cabildo Insular de La Gomera o si, por el contrario, se encuentra gestionado por un tercero, en cuyo caso habrá de notificar a la citada entidad la incoación del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial y otorgarle el preceptivo trámite de vista y audiencia.

b) Aportar los partes diarios de incidencias de los trabajadores encargados del mantenimiento, limpieza y cuidado de las carreteras en la vía GM-1 donde se produjo el accidente, en la fecha en que este acaeció.

Por último, tras realizar las indicadas actuaciones, se procederá a dar nuevo trámite de vista y audiencia al reclamante y, si la hubiera, a la entidad contratista prestadora del servicio, tras lo cual se emitirá una nueva Propuesta de Resolución que deberá ser remitida a este Organismo a los fines de que se emita el preceptivo dictamen por este Consejo Consultivo.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina no conforme a derecho la Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...), debiendo retrotraerse el procedimiento con el fin de emplazar a la entidad contratista en los términos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.