Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 1 4 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de julio 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 LA COMANDANCIA DE LA GUARDIA CIVIL DE TENERIFE, por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 352/2024 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 Gomera el 27 de mayo de 2024, con entrada en este Consejo Consultivo el 28 de mayo, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación formulada por la Comandancia de la Guardia Civil de Tenerife frente al Cabildo Insular de La Gomera por los daños materiales ocasionados a un vehículo oficial como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras.

2. La cuantía reclamada determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo, y la legitimación del Presidente del Cabildo Insular de La Gomera para solicitarlo, según los arts.11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias [en adelante, 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 formulada, resultan de aplicación la citada LPACAP; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico

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

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 el presente caso, pese a que el reclamante es la Comandancia de Santa Cruz de Tenerife de la Dirección General de la Guardia Civil y, por tanto forma parte de la Administración General del Estado, no actúa como persona de Derecho Público en el desempeño de las competencias que le son propias, sino como particular, de modo que la vía para reclamar frente a la Corporación insular, es la reclamación de responsabilidad patrimonial prevista en el art. 67 LPACAP, de conformidad con el art. 32.1 LRJSP y art. 106.2 CE.

En cuanto a la legitimación pasiva, la ostenta el Cabildo dado que conforme resulta de los arts. 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.

Si el servicio de mantenimiento y conservación de carreteras estuviera externalizado mediante el oportuno contrato administrativo de servicios, lo cual se infiere del informe técnico del Servicio de Obras Públicas y Carreteras, que dispone en su apartado sexto «*No consta parte diario especifico de incidencias de los trabajadores encargados del mantenimiento, limpieza y cuidado de las carreteras en la GM-1 donde se produjo el accidente. No obstante el Cabildo tiene un servicio de Mantenimiento que además de otras cubre esa vía*», debe ser emplazada la empresa contratista 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, 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 2 de junio de 2023, en relación con los daños materiales producidos en el vehículo del interesado por un

siniestro acaecido el día 19 de mayo 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

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

1. El 2 de junio de 2023 la Comandancia de la Guardia Civil de Santa Cruz de Tenerife presenta en el Registro General del Cabildo insular de La Gomera, diligencias instruidas por accidente de circulación de un vehículo oficial marca (...) modelo (…) y con matrícula (...) por haber colisionado con una piedra procedente de un desprendimiento el día 19/05/2023 a las 06:55 horas, con el fin de que se inicie Expediente de reclamación de Responsabilidad Patrimonial, por los daños sufridos en el vehículo.

El conductor, Agente de la Guardia Civil, manifiesta en la descripción del accidente que en *«curva fuerte a la derecha en p.k. 4,800 de la GM1 sentido Valle Gran Rey, piedra en la vía (posible desprendimiento por acción del viento) impactando el vehículo con la misma (vehículo en sentido contrario que impide maniobra evasiva), provocando roturas en parte baja del vehículo».*

Se aportan fotografías en las que se aprecia el lugar del impacto y posición final de la piedra, así como del vehículo siniestrado.

2. El 12 de junio de 2023 se notifica al interesado requerimiento de subsanación y mejora de la reclamación, a fin de que aportara solicitud de responsabilidad patrimonial, documentación relativa al vehículo y factura o presupuesto de la cuantía a que asciende la reparación de los daños del vehículo junto con informe pericial acreditativo.

3. El 16 de junio de 2023 el interesado atiende al requerimiento y aporta solicitud de responsabilidad patrimonial en impreso normalizado, en la que expone «*accidente de circulación por colisión contra una piedra que se encontraba a la salida de una curva de derechas, no pudiendo ser evitada por circular vehículo en sentido contrario, causando daño en zona inferior del vehículo con plaza de matrícula (...)*», y solicita «*la reparación del vehículo*».

Acompaña factura G202301517 de (...) por el importe de 348,29 € correspondiente al transporte del vehículo, presupuesto de reparación del vehículo por el importe de 10.190,59 €, así como informe pericial de valoración del daño en el que se indica que el costo de reparación del vehículo de referencia asciende a diez mil trescientos cincuenta y un euros con nueve céntimos.

4. El 27 de junio de 2023 se dicta Decreto n.º 1393/2023 del Presidente del Cabildo Insular de La Gomera por el que se acuerda la admisión a trámite de la reclamación presentada por COMANDANCIA DE S/C DE TENERIFE. COMPAÑÍA DE LA GOMERA GUARDIA CIVIL.

5. El 11 de julio de 2023 se da traslado a la Correduría de Seguros (...) de la documentación obrante en el expediente de responsabilidad patrimonial y 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.

6. El 1 de septiembre de 2023 el órgano instructor solicita informe preceptivo del servicio responsable del funcionamiento de la carretera, comprensivo de los siguientes extremos a efectos de determinar la relación de causalidad entre el estado de la carretera y los daños del vehículo, objeto de reclamación:

«- Administración a la que le corresponde la titularidad de la vía, y en caso de que en la fecha en que se originó el suceso se estaban efectuando obras en la misma, Administración contratante, fecha aproximada del inicio de la actuación y empresa adjudicataria.

- Estado del firme, condiciones de conservación y señalización de la carretera, (si hay señal de desprendimiento y de velocidad máxima permitida) , y de qué tipo, en el punto aproximado en el que se produjo el accidente y en la fecha mencionada, si hay mallas de protección de taludes, y si en esos días hubo variaciones en el firme.

- Si la cuadrilla de mantenimiento de carreteras tuvo conocimiento del accidente descrito en la reclamación y si en los partes diarios de trabajo efectuados por ésta, se refleja la existencia de piedras en la calzada en el lugar en que el perjudicado indica que se produjo

el accidente, y las condiciones meteorológicas de ese día (si había decretada algún tipo de alerta por situación climatológica adversa por el Gobierno de Canarias), y si son frecuentes los desprendimientos en ese lugar.

- Informe para probar que hay una solución técnica y económicamente razonable de evitar desprendimientos de rocas a la vía, lo que permitiría hablar de nexo de casualidad entre la conducta por omisión del Cabildo y el daño producido».

7. El 24/01/2024 se emite informe por el Jefe de Servicio de Obras Públicas y Carreteras del Excmo. Cabildo Insular de La Gomera, en el que, en síntesis, consta lo siguiente:

«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.

(...)

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. En las inmediaciones existe señalización que informa a los usuarios sobre la posible caída de piedras.

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 Canarias, declaración de alerta por fenómenos meteorológicos adversos (Lluvias y Vientos).

Sexto: No consta parte diario especifico de incidencias de los trabajadores encargados del mantenimiento, limpieza y cuidado de las carreteras en la 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 mas (señalización , asfaltado, barreras, (...) .). Las actuaciones en la gran mayoría de los casos son viables, pues la tecnología permite diferente 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».

8. El 8 de febrero de 2024 se notifica el trámite de audiencia al interesado, facilitándole una relación de los documentos obrantes en el procedimiento y se le concede un plazo de diez días hábiles para que formulara alegaciones y presentara cuantos documentos y justificaciones estimara pertinentes.

9. El 27 de mayo de 2024 se formula propuesta de resolución por la que se acuerda estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial, declarando la existencia de Responsabilidad de la Corporación Insular por los desperfectos ocasionados al vehículo marca y modelo (...) con matrícula (...), al 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-1, debiendo proceder a indemnizar al propietario del vehículo, la Comandancia de la Guardia Civil de Tenerife, en la cantidad de DIEZ MIL QUINIENTOS TREINTA Y OCHO EUROS CON OCHENTA Y OCHO CÉNTIMOS (10.538,88 €).

III

1. La Propuesta de Resolución estima la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar el órgano instructor que el interesado 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:

«En base a tales pruebas se observa que existe un daño material ocasionado al vehículo marca (...) con matrícula (...), propiedad de la COMANDANCIA DE SANTA CRUZ DE TENERIFE, COMPAÑÍA DE LA GOMERA GUARDIA CIVIL, el cual se puede decir que es efectivo, individualizado, y que está económicamente evaluado, presentándose al expediente factura G202301517 de (...) por el importe de TRESCIENTOS CUARENTA Y OCHO EUROS CON VEINTINUEVE CÉNTIMOS (348,29 €) correspondiente al transporte del vehículo, y presupuesto de reparación del vehículo por el importe de DIEZ MIL CIENTO NOVENTA EUROS CON CINCUENTA Y NUEVE CÉNTIMOS (10.190,59 €).

Cabe indicar que el siniestro no se ha producido por causa de fuerza mayor, pues según el informe técnico, se expone 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. En las inmediaciones existe señalización que informa a los usuarios sobre la posible caída de piedras.

En lo que respecta a la relación de causalidad, se toma en cuenta el informe de accidente de circulación instruido por la Comandancia De Santa Cruz De Tenerife, Compañía De La Gomera, el Acta de informe fotográfico del vehículo y el estado de la vía aportados al expediente».

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 Jefe de Servicio de Obras Públicas y Carreteras del Excmo. 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 en el momento en que se produce el accidente el servicio de mantenimiento de carreteras se encontraba asumido directamente por el Cabildo Insular de La Gomera o si, por el contrario, se encontraba externalizado, de modo que dicho servicio se prestaba 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 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, donde figure el último recorrido realizado, ya que es necesario determinar si el equipo de vigilancia y mantenimiento cumplió con los recorridos y con su labor de conservación y mantenimiento de la carretera, y poder establecer el tiempo que transcurrió entre las labores de mantenimiento y el accidente.

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 estima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...), en representación de LA COMANDANCIA DE LA GUARDIA CIVIL DE TENERIFE, como titular del vehículo siniestrado, debiendo retrotraerse el procedimiento en los términos expuestos en el Fundamento III del presente Dictamen.