Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 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 (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 368/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 6 de junio de 2024, con registro de entrada en el Consejo Consultivo de Canarias el día 11 de junio de 2024, se solicita por el Sr. Presidente del Cabildo Insular de La Gomera, la emisión de dictamen preceptivo en relación con la Propuesta de Resolución formulada en el curso de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados, presuntamente, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras, de titularidad insular.

2. El dictamen se solicita por el Sr. Presidente del Cabildo, cumpliendo lo previsto en 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. La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de lo previsto en el art. 11.1.D.e) LCCC, al tratarse de una reclamación formulada en cuantía de 8.834,33 euros, superior por tanto a 6.000 euros, dirigida a una de las Administraciones Públicas de Canarias.

---

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

4. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución son de aplicación, además de la citada LPACAP, los arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), por ser las normas vigentes al tiempo de iniciarse la reclamación de responsabilidad patrimonial el 1 de junio de 2023. También resulta aplicable el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL); la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares; 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.

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.

5. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

5.1. El reclamante ostenta la condición de interesado, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad insular. En este caso, el reclamante está legitimado activamente porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio público de conservación y mantenimiento de las carreteras.

5.2. Por otro lado, el Cabildo Insular de La Gomera está legitimado pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad insular.

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 los Cabildos insulares la conservación y el mantenimiento de las carreteras, salvo que dicha función quede en suspenso en determinado tramo, lo que no es el caso.

6. La competencia para tramitar y resolver el presente procedimiento corresponde al Cabildo Insular de La Gomera como administración responsable de la gestión del servicio al que se le atribuye la causación del daño.

7. La reclamación se ha interpuesto dentro del plazo de un año que establece el art. 67.1 LPACAP, ya que el hecho lesivo se produjo el 19 de abril de 2021, interponiéndose la reclamación de responsabilidad patrimonial el 21 de mayo de 2021.

8. 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).

II

El reclamante promueve la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial 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 municipal de conservación y mantenimiento de las vías públicas.

A este respecto, el interesado en su escrito de reclamación expone:

«A las 05:45 am el vehículo (…) sufrió un accidente en la carretera GM1 (km 4 aproximadamente) debido a piedras en la calzada provocadas por derrumbe».

A su reclamación acompaña fotocopias del DNI y del carnet de conducir; fotografías del lugar del siniestro; facturas; fotocopia del recibo del seguro del vehículo y del permiso de circulación.

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial han sido los siguientes:

- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Cabildo Insular de La Gomera el día 21 de mayo de 2021, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, el reclamante interesa el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos a raíz del accidente sufrido con su vehículo el día 19 de abril de 2021.

- Con fecha 2 de noviembre de 2021 se admite a trámite la reclamación formulada, ordenándose la tramitación del correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial y la realización de cuantas actuaciones fueren necesarias para determinar la posible existencia de responsabilidad de la Administración.

- Con fecha 12 de noviembre de 2021 se requiere a la entidad (...) a los efectos de que informe sobre los siguientes aspectos:

* 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.

* Si en las circunstancias descritas por el reclamante se infiere que exista relación directa con los desperfectos causados en el accidente.

- Con fecha 17 de noviembre de 2021 se dicta Providencia por la que se solicita informe preceptivo del servicio responsable del funcionamiento de la carretera comprensivo de los siguientes extremos:

«a) 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.

b) 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.

c) 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.

d) 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».

- Con fecha 17 de noviembre de 2021 se requiere al Puesto de la Guardia Civil de San Sebastián de La Gomera para que informe si se ha instruido diligencia y/o atestado del accidente. Requerimiento que es atendido con fecha 22 de noviembre de 2021, comunicándose que no constan diligencias instruidas por el Puesto de la Guardia Civil de San Sebastián de La Gomera en relación con el accidente objeto del presente expediente.

- Con fecha 18 de enero de 2024 se emite el informe del Servicio de Infraestructuras, en el que se expone 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.

(...)

Tercero: Tal y como se recoge en la diligencia extendida por el Puesto de la Guardia Civil de San Sebastián de La Gomera, no les obra dato alguno en sus bases de datos a fecha actual, sobre ningún incidente ocurrido en dicha fecha y lugar, así como tampoco consta ningún atestado instruido en relación al vehículo 8900KPM.

Cuarto: El solicitante no determina con exactitud el punto exacto de la colisión, no obstante dicha vía se ve afectada por pequeños desprendimientos debido a la erosión del material que conforman sus taludes. El estado del firme y rodadura era y es óptimo y válido para una circulación segura sin huecos ni socavones. La velocidad máxima de la vía es de 60 km/hora, no existe señal en las proximidades de peligro ni de zona de desprendimientos frecuentes.

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 y Emergencias del Gobierno de Canarias de declaración de alerta por fenómenos meteorológicos adversos (Vientos y lluvias).

Sexto: 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 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».

- Con fecha 12 de febrero de 2024 se procede a dar trámite de audiencia al reclamante, sin que por su parte se hayan formulado alegaciones.

- Con fecha 4 de junio de 2024 se requiere al reclamante para que cuantifique el daño reclamado aportando las facturas que se ajusten a lo cuantificado por los daños ocasionados al vehículo y posteriormente arreglados, lo que es verificado por el reclamante el mismo día.

- Con fecha 5 de junio de 2024 se dicta Propuesta de Resolución estimatoria de las pretensiones del reclamante.

IV

1. En el presente expediente la Propuesta de Resolución, estima la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que ha quedado acreditada la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público de mantenimiento de carreteras del Cabildo de La Gomera.

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 su tramitación que impiden entrar a analizar la adecuación jurídica del fondo del asunto.

En efecto, en la Providencia de 17 de noviembre de 2021 se requirió al Servicio de Infraestructuras para que emitiera informe, entre otros, en relación con el siguiente extremo: «*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 (...) ».*

A la vista de que en el informe reseñado se hace referencia a la existencia de una cuadrilla de mantenimiento, y teniendo en cuenta que en expedientes de esa corporación insular similares al que ahora nos ocupa se ha hecho referencia a la existencia de un servicio de mantenimiento, se infiere que el Cabildo Insular de La Gomera cuenta con un servicio de mantenimiento de 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 el informe del Servicio no se ha pronunciado en relación con la cuestión expuesta (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), ni tampoco 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 de este Consejo Consultivo expresada en el Dictamen 385/2022, de 13 de octubre, 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) Complementar el informe del Servicio a los efectos de que informe acerca de «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». Asimismo, deberán aportarse 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 (...), debiendo retrotraerse las actuaciones por los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.