



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 8 1 / 2 0 2 3

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 17 de noviembre de 2023.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Villa de La Orotava en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños personales y materiales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 469/2023 ID)\**.

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

### I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución (en adelante PR) de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de la Villa de La Orotava, tras serle presentada una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños que, se alega, han sido causados por el funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).

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 el interesado reclama en concepto de indemnización la cantidad de 11.485,41 euros, superando los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC, en relación con el art. 81.2 -de carácter básico- 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 PR, resulta de aplicación la citada LPACAP, así como 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 Bases de Régimen Local (LRBRL);

---

\* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. En el procedimiento incoado, el reclamante ostenta la condición de interesado en cuanto titular de un interés legítimo [art. 4.1.a) LPACAP], puesto que se reclama por los daños sufridos como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento del servicio público viario municipal.

La legitimación pasiva le corresponde a la Administración municipal por ostentar la competencia sobre el servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño [arts. 25.2.d) y 26.1.a) LRBRL].

Asimismo, en el presente supuesto consta que la entidad (...) (anteriormente denominada (...), (...)), presta el servicio de limpieza de la red viaria municipal, pues es la adjudicataria de dicho contrato y la Administración le comunicó a dicha empresa el inicio de la tramitación del presente procedimiento, trasladándole copia del expediente y otorgándole el preceptivo trámite de vista y audiencia.

Por ello, en el presente supuesto también se encuentra legitimada pasivamente la referida entidad, como se dijo, en su calidad de adjudicataria del contrato de limpieza de la red viaria municipal, y a cuya defectuosa prestación se imputan los daños producidos al reclamante. Y es que 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, 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 a terceros 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.

5. Al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones que éste pueda efectuar en otros órganos municipales.

6. Además, el daño es efectivo, evaluable económicamente e individualizado, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

7. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde la producción del daño, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se presentó el 19 de noviembre de 2013 respecto de unos daños ocasionados el 13 de octubre de 2013, por lo que se cumple el requisito de no extemporaneidad.

8. Por último, es preciso reseñar que nos hallamos ante un procedimiento administrativo iniciado el día 19 de noviembre de 2013, es decir, hace 10 años, en el que este Consejo Consultivo ha emitido en dos ocasiones Dictámenes (Dictamen 49/2016, de 18 de febrero y 372/2018, de 21 de septiembre), requiriéndole en dos ocasiones el preceptivo informe del Servicio y el trámite de audiencia a los interesados. Ello se ha cumplido en esta nueva solicitud de Dictamen, y se presume que la PR definitiva, objeto del presente Dictamen, es de finales de 2023 (se desconoce su fecha), por tanto, se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver en cerca de 10 años (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP), sin que tan excesiva dilación tenga justificación alguna; 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

1. En lo que se refiere al hecho lesivo, cabe transcribir lo manifestado al respecto en los dos Dictámenes anteriormente emitidos por este Consejo Consultivo en relación con el asunto que nos ocupa, ya referidos con anterioridad:

*«El afectado manifiesta que el día 13 de octubre de 2013, sobre las 22:20 horas, mientras circulaba con su motocicleta por la calle (...), a causa del aceite que dejó en la calzada el camión de la empresa concesionaria del servicio de limpieza municipal, perdió el control de su motocicleta, cayendo sobre la calzada.»*

*Este accidente le ocasionó desperfectos en su motocicleta por valor de 673,05 euros, y si bien inicialmente solo reclamó por los daños materiales, tras quedar fijados los daños físicos y sus secuelas en escritos posteriores los añadió a su reclamación inicial.*

*El daño personal consistió en fractura de olecranon, que requirió para su curación de intervención quirúrgica, 1 día de baja hospitalaria y 81 días de baja impeditiva, dejándole diversas secuelas funcionales y estéticas, que se valoran en 10.812,36 euros.*

*Por tanto, solicita una indemnización total de 11.485,41 euros».*

2. El procedimiento comenzó mediante la presentación del escrito de reclamación, efectuada el 19 de noviembre de 2013. Tras su defectuosa tramitación, el día 23 de diciembre de 2015 se emitió una inicial PR; habiendo vencido el plazo resolutorio, la cual fue objeto del Dictamen de este Consejo Consultivo 49/2016, de 18 de febrero, por el que se requirió a la Administración la emisión del preceptivo informe del Servicio, del cual carecía y que se le otorgara el trámite de vista y audiencia a los interesados (al afectado, y a las empresas concesionarias del servicio y aseguradora del Ayuntamiento), que se había omitido indebidamente.

3. Posteriormente, el día 6 de abril de 2017 se emitió una segunda Propuesta, que fue remitida a este Organismo para la emisión del preceptivo Dictamen el día 19 de julio de 2018, más de un año después de su emisión, siendo objeto del Dictamen 372/2018, de 21 de septiembre, por el que se reiteró el requerimiento anterior.

4. En el expediente remitido a este Organismo consta la emisión del preceptivo informe del Servicio, en el que se manifiesta que:

*«Que no es posible precisar al estado de conservación de la vía en la fecha del incidente.*

*No obstante, en la Diligencia de Actuación de la Policía Local, se señala que en efecto existía una sustancia deslizante en la vía, aunque hacen constar que no han presenciado el suceso.*

*Cabe indicar que, a pesar de que el interesado señala que la sustancia deslizante provenía de un camión de limpieza, en el informe de la Empresa Concesionaria hacen constar la inexistencia de pruebas que relacione al servicio de limpieza con la mancha de grasa e indican que el horario del servicio no coincide con el horario del accidente que indica el interesado».*

Posteriormente, se les otorgó trámite de vista y audiencia a las personas interesadas, formulando alegaciones exclusivamente la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

5. por último, se dictó la PR, cuya fecha de emisión se desconoce.

### III

1. La nueva PR también desestima la reclamación efectuada, pues el órgano instructor considera que no concurre relación causal entre el funcionamiento del servicio público viario y los daños reclamados por el afectado.

Así, al respecto se señala en la PR que:

*«En conclusión, debe traerse como causa del accidente la existencia de una mancha de grasa o aceite en la vía, la negligencia del reclamante que no quizás prestó la debida diligencia, para evitar la mancha y, por supuesto, un tercero ajeno a este Ayuntamiento, causante de la existencia de la mancha en la vía».*

2. 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».*

Respecto a la carga de la prueba en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administraciones Públicas este Consejo Consultivo ha venido manteniendo reiteradamente la siguiente doctrina (ver, por todos, el Dictamen 430/2023, de 2 de noviembre):

*«Como hemos sostenido en múltiples ocasiones (por todos, el Dictamen 255/2021, de 18 de mayo), según el actual art. 32.1 LRJSP -similar al anterior art. 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común- requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es, obvia y lógicamente, que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general que establecen 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 incumbe 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 aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012)».*

Esta doctrina resulta ser aplicable al presente asunto, como se explicará posteriormente.

3. En el presente asunto, ha resultado debidamente acreditada la versión de los hechos manifestada por el interesado, pues ya en el Dictamen 49/2016, de 18 de febrero, se afirma en relación con ello lo siguiente:

*«En el presente asunto, ha resultado acreditado, en virtud de la declaración del testigo presencial y del atestado de la Policía Local, que el afectado sufrió una caída a causa de la presencia en la vía de una mancha de aceite desconociéndose su origen, pues incluso tras su declaración prestada con ocasión de la fase probatoria negó haber presenciado que el camión de la limpieza ocasionara dicho vertido. Además, ha probado la realidad de los daños reclamados», no siendo necesario incidir más en este aspecto.*

4. Asimismo, resulta más que evidente el deficiente funcionamiento del servicio público de limpieza de las vías públicas de titularidad municipal, pues la Administración desconoce, incluso, cuándo fue la última vez que los operarios limpiaron la zona en la fecha del accidente, o, al menos, cuándo efectuaron sus labores de vigilancia del estado de la vía pública de titularidad municipal, siendo tal desconocimiento manifiesto si se atiende al contenido del único informe emitido por el Servicio.

Además, en relación con ello, es necesario señalarle al Ayuntamiento que, como titular de la vía pública en la que se produjo el accidente le corresponde la obligación de velar por el adecuado estado de conservación y mantenimiento de la misma, de manera que con tal vigilancia evite que las posibles fuentes de peligro, en este asunto una mancha de aceite en la calzada, puedan ocasionar a las personas usuarias de la vía accidentes como el acontecido.

Por tanto, también se ha probado el manifiesto incumplimiento de la obligación *in vigilando* que le corresponde al Ayuntamiento y es en esta omisión en la que reside la plena responsabilidad patrimonial de la Administración, siendo indiferente si la mancha la causó un camión de su titularidad o de un tercero ajeno a la Corporación.

5. Este Consejo Consultivo ha manifestado en su reciente Dictamen 430/2023, de 2 de noviembre, ya citado, que «En este asunto, es evidente el mal funcionamiento del Servicio público, pues la Administración municipal ha incumplido la obligación *in vigilando* que le corresponde sobre las vías públicas de su titularidad, debiendo velar por el buen estado de conservación de las mismas y, en el asunto que nos ocupa, se concreta en la adecuación del pavimento metálico ya mencionado, omisión de tal obligación que ha generado el daño sufrido por la interesada.

En el Dictamen de este Consejo Consultivo 261/2023, de 15 de junio, se ha manifestado que *«El funcionamiento del servicio municipal viario ha sido deficiente, pues se ha incumplido la obligación in vigilando que la Administración ostenta sobre las vías de su titularidad y sobre los elementos que las conforman y que, como en este caso, no se hallan en un adecuado estado de conservación, constituyendo una fuente de peligro para los usuarios de las vías de titularidad municipal (...)*.

*Es preciso reiterar, en efecto, lo que de forma constante sostiene este Consejo Consultivo, por ejemplo, en su Dictamen 431/2010, de 30 de junio: “El funcionamiento del servicio público viario ha sido deficiente, pues no se han mantenido las vías públicas de su titularidad y los elementos que forman parte de las mismas en un adecuado estado de conservación, no garantizándose la seguridad de sus usuarios. Así, la Administración no cumplió con su obligación in vigilando, habiendo quedado constatado que el requerimiento que se hizo a la empresa titular de la red telefónica y de la tapa de registro mencionada fue tardío, lo que es demostrativo de que el control sobre el estado de las instalaciones existentes en las aceras, realizado por la Administración municipal, no se hizo adecuadamente ni a su debido tiempo, tan pronto como pudo ser advertida la anomalía existente en la tapa registro de referencia», doctrina aplicable a este caso.*

6. Pues bien, todo ello permite afirmar que se ha probado la existencia de plena relación de causalidad entre el deficiente funcionamiento del Servicio y los daños reclamados por el interesado, sin que concurra concausa al no haber acreditado la Administración imprudencia alguna por parte del interesado.

7. Finalmente, la indemnización solicitada por el interesado, 11.485,41 euros, es correcta y está debidamente justificada, siendo proporcional a los daños realmente padecidos.

Por último, esta cuantía 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.

## **C O N C L U S I Ó N**

La Propuesta de Resolución no se considera conforme a Derecho, estimándose que la Administración municipal es responsable del daño por el que se reclama, por lo que procede indemnizar al reclamante en la cantidad indicada en el Fundamento III de este Dictamen.