



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 8 9 / 2 0 2 3

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 30 de noviembre de 2023.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...) y (...), por daños materiales en la motocicleta y lesiones sufridas como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 490/2023 ID)\*.*

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

### I

1. Se solicita dictamen de este Consejo Consultivo por oficio de la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria de 18 de octubre de 2023, con entrada en esta Institución el día 20 de octubre de 2023, sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, tras presentarse reclamación de indemnización por daños como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del 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 (LCCC), habida cuenta de que la interesada reclama en concepto de indemnización la cantidad de 9.674,90 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 (LPACAP).

---

\* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Sra. Alcaldesa, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación además de la citada LPACAP, los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), el art. 54 LRBRL, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde a la Sra. Alcaldesa.

Competencia ésta que, de acuerdo con lo dispuesto en el Fundamento de Derecho segundo de la Propuesta de Resolución, ha sido delegada al Concejal de Gobierno (Decretos de Alcaldía n.º 28121/2023, de 12 de julio y n.º 21615/2015, de 10 de julio).

5. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

Así, por un lado, los reclamantes ostentan la condición de interesados, en cuanto titulares de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que sufrieron daños personales y patrimoniales, derivados del hecho lesivo por el que se reclama.

Por otro lado, se cumple, el requisito de la legitimación pasiva de la Corporación municipal, pues se imputa la causación del daño al funcionamiento anormal del servicio público viario cuyas funciones le corresponden en virtud del art. 25.2.d) LRBRL.

Asimismo, en el presente supuesto se encuentra legitimada pasivamente la entidad (...), en su calidad de adjudataria del contrato de limpieza mecanizada de la vía presuntamente causante del daño, y a cuya defectuosa prestación se imputan los daños producidos a la reclamante.

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. 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, 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).

Sobre esta cuestión se volverá a incidir, nuevamente, en el Fundamento IV del presente Dictamen, por lo que procede remitirnos en este momento a lo que allí se expondrá.

6. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo LPACAP. En este sentido, el evento dañoso se produjo el día 12 de abril de 2021 y el escrito de reclamación se presenta por correo postal el 11 de abril de 2022, por lo que se entiende que la reclamación ha sido interpuesta en plazo.

7. En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, la demora producida no impide la resolución del procedimiento, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP.

## II

La acción de responsabilidad patrimonial se fundamenta en los siguientes hechos, según el propio escrito de reclamación:

*«Que el pasado día 12 de abril de 2021 circulaba (...) conduciendo la motocicleta matrícula (...) por la c/ (...), de este término municipal. Que, en esos momentos, y debido al deficiente estado de la vía con gravilla en la zona transitable de la calzada, al frenar perdí el control de la motocicleta, cayendo al suelo.*

*Que, en relación con tales hechos se atestado por la Policía Local (...) . En el citado informe se hace constar expresamente:*

*“ (...) el accidente pudo haberse producido debido a que la presencia de gravilla en la vía y la frenada del vehículo provocan una pérdida de adherencia produciéndose así la caída del conductor del vehículo A”».*

Por todo ello se reclama una indemnización que por los daños materiales se cuantifica en 1.185 euros, y por los daños personales en 8.489,90 euros.

Se aportan con la reclamación: parte de accidente de circulación n.º 1103/21, de 12 de abril, a las 13:10 horas, de la Policía Local de Las Palmas de Gran Canaria; documentación acreditativa de la titularidad del vehículo; informes médicos; informe pericial de daños en el vehículo; fotografías de los daños de la motocicleta tras el accidente.

### III

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

- Con fecha 8 de noviembre de 2019 se presenta escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial.

- Con fecha 20 de abril de 2022 se realiza comunicación inicial del siniestro a la entidad aseguradora de la Corporación Municipal, a quien se le notificarán todos los trámites del procedimiento.

- Con fecha 24 de mayo de 2022, mediante correo postal, los reclamantes aportan informe pericial de lesiones, cuantificando en virtud del mismo la indemnización por lesiones que se solicita en 8.489,90 euros.

- Con fecha 27 de febrero de 2023 se dicta acuerdo de admisión a trámite de la reclamación e inicio del expediente, cuya notificación a los reclamantes resulta infructuosa tras tres intentos.

- Con fecha 27 de febrero de 2023 se solicita informe a la Unidad Técnica de Vías y Obras. Tal informe viene a emitirse el 17 de marzo de 2023 señalando lo siguiente:

*«- Consultada la base de datos de esta Sección, no se han encontrado partes de anomalías o desperfectos relacionados con el lugar del suceso.*

*-La limpieza viaria no se encuentra en el ámbito de gestión de esta Sección, correspondiendo la misma al del Servicio Municipal de Limpieza».*

- Con fecha 28 de marzo de 2023 se solicita informe al Servicio Municipal de Limpieza Viaria, que lo emite el 29 de marzo de 2023 y lo reitera el 5 de julio de 2023, en idénticos términos, señalando:

*«- No consta registro alguno en el lugar de los hechos, por lo que no existen datos obrantes en el Servicio Municipal de Limpieza Viaria, sobre los mismos.*

*-El lugar donde ocurrieron los hechos es competencia del Servicio de Limpieza Viaria (Gestión Directa), en lo que a tareas de barrido manual se refiere y competencia de Gestión Indirecta ((...)), en lo que a tareas de limpieza mecanizada se refiere (baldeo, barrido).*

*La frecuencia de limpieza manual se realiza de lunes a viernes, excepto festivos, entre las 07:00 y las 14:00 horas y la frecuencia de las tareas de limpieza mecanizada sobre la calzada destinada al tráfico rodado de vehículos, los lunes de cada semana, entre las 06:20 y las 12:20 horas, excepto en los que la organización del Servicio no permita este tipo de actuaciones».*

- Con fecha 27 de julio de 2023 se acuerda la apertura del trámite de vista y audiencia, presentando alegaciones la entidad aseguradora municipal el 18 de septiembre de 2023, en las que realiza consideraciones en relación con la inexistencia de responsabilidad de la Administración. Por su parte, debidamente notificado el trámite de audiencia a los interesados el 25 de agosto de 2023, éstos no realizan alegaciones.

- Con fecha 18 de septiembre de 2023 se emite informe Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

- Finalmente, ha de señalarse que durante la tramitación del procedimiento administrativo que nos ocupa, los interesados interpusieron Recurso Contencioso-Administrativo por desestimación presunta, dando lugar al Procedimiento Abreviado n.º 79/2022, que se sustancia por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 6 de Las Palmas de Gran Canaria, sin que conste que éste se haya resultado aún, estando la Administración obligada a resolver expresamente, mientras no se dicte Sentencia.

## IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada, al considerar el órgano instructor que no ha quedado demostrada la concurrencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño sufrido por los interesados.

2. Con carácter previo al análisis de la cuestión de fondo y, por ende, del examen de la concurrencia de los presupuestos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, resulta necesario efectuar las siguientes consideraciones respecto a la tramitación del presente procedimiento administrativo.

Y es que, a la vista de la documentación remitida a este Consejo Consultivo, se constata la incompleta tramitación del expediente administrativo de referencia, lo que impide la emisión de un juicio de adecuación jurídica respecto al tema de fondo.

En efecto, según se desprende de los informes del Servicio de Limpieza y Gestión de Residuos, el servicio de limpieza mecanizada de la vía donde sucedió el siniestro por el que se reclama se gestionaba indirectamente a través de un contratista ((...)).

Pues bien, partiendo de lo manifestado en el apartado 5 del Fundamento I del presente Dictamen, y en atención a las circunstancias concurrentes en el supuesto

analizado, se advierte el incumplimiento de las exigencias derivadas de aquella doctrina.

A este respecto, se constata en las actuaciones que la entidad contratista no ha sido llamada a este procedimiento; y puesto que, eventualmente, pudiera resultar responsable de los daños irrogados a la reclamante, procede la retroacción del procedimiento. En efecto, al ser la entidad contratista la responsable de la prestación material del servicio público implicado (servicio de conservación y/o mantenimiento de la red viaria municipal), resulta necesario que se le comunique la tramitación del presente procedimiento administrativo a los efectos de que pueda personarse en el mismo en defensa de sus derechos e intereses legítimos [art. 4.1, letra b) LPACAP], para no causarle indefensión. Por tanto, resulta inexcusable retrotraer el procedimiento a fin de notificar a la citada entidad mercantil la incoación del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial para que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas.

Asimismo, se considera necesario para el adecuado análisis del presente procedimiento, que por parte del Ayuntamiento se aporten al presente expediente:

- Informe complementario en el que se especifique la velocidad permitida de la vía en la que acaeció el siniestro, así como las características y estado de la vía, especificando el estado del firme asfáltico y si este desprendía gravilla en el momento del accidente.

- Los partes de los servicios de limpieza de la vía realizados el día del accidente, tanto los referidos a tareas de barrido manual, como los correspondientes a las tareas de limpieza mecanizada.

Una vez cumplimentados estos trámites, se habrá de otorgar nueva audiencia a todos los legitimados en el procedimiento, debiendo, a continuación, elaborar una nueva Propuesta de Resolución que deberá ser sometida a dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal se considera que no es conforme a Derecho, debiendo retrotraerse el procedimiento en los términos expuestos en el Fundamento IV de este Dictamen.