



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 0 5 / 2 0 2 3

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 12 de diciembre de 2023.

Dictamen solicitado por la Excm. 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 (...), en representación de (...) y otros, por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 507/2023 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen es la Propuesta de Resolución (en adelante, PR) de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, solicitado por la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, incoado el 5 de abril de 2023 a instancias de la representación de (...), (...) y (...), por los daños sufridos en la Carretera del Rincón con la C/ (...), de ese municipio, como consecuencia de derrape por gravilla o tierra en la vía.

2. Se reclama una indemnización superior a 6.000 euros, cantidad que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la Sra. Alcaldesa 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 relación el primer precepto, con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). También le es de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

3. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo, y, por ende, del derecho a reclamar de los interesados, de acuerdo con lo dispuesto en el

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

art. 32.1 LRJSP, puesto que sufrieron daños patrimoniales derivados de un hecho lesivo. Por lo tanto, los reclamantes tienen legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP, si bien, en este caso actúa mediante la representación debidamente acreditada (art. 5.1 y 4 LPACAP).

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Corporación municipal, titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño. Por su parte, la reclamación no es extemporánea al haberse presentado dentro del año que prescribe el art. 67 LPACAP.

4. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aún expirado éste, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración aun pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP), aun cuando, según consta en el expediente, la presente reclamación se encuentre *sub iudice*, en el Juzgado de lo contencioso-administrativo administrativo n.º 1 de Las Palmas, tramitándose bajo el procedimiento 233/2022.

5. Es competente para resolver el procedimiento la Sra. Alcaldesa, en virtud de las competencias atribuidas por el art. 124.4.ñ) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, así como según lo dispuesto en el art. 40 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias y, por su delegación, la Concejal de Gobierno, conforme al Decreto de Alcaldía número 30687/2019, de 25 de julio, por el que se establecen los sectores funcionales y la estructura organizativa del Área de Gobierno de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura.

6. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

1. La reclamación formulada se fundamenta por los interesados en que el 2 de noviembre de 2022, cuando circulaban los reclamantes (...), como conductor, y (...), como acompañante, en la motocicleta marco (...), matrícula (...) y bastidor n.º (...), propiedad del reclamante (...), por la Carretera del Rincón dirección al (...), a la altura de la calle (...), cuando al frenar motivado por una retención de tráfico que

había en la misma, la rueda delantera derrapa debido a la abundante gravilla que había en la calzada, y mal estado de la misma, dando lugar a que los dos ocupantes cayeran al suelo.

Para atender a los heridos de la referida caída, se desplazó hasta el lugar una ambulancia de soporte vital básico, siendo trasladados a distintos centros sanitarios.

Los detalles de tales circunstancias fueron recogidos en el parte de accidente de circulación emitido por los Agentes de la Policía Local números 12.963 y 11.487.

Aportan distinta documentación sobre la realidad de los hechos por los que reclaman, consistentes en partes médicos y fotografías del lugar.

2. Según el Parte de Accidente de Circulación n.º 3688/22, de la Policía Local de Las Palmas de Gran Canaria, por caída en llano de carretera convencional por gravilla en intersección o nudo, se expresa como sigue: *«manifiesta el conductor, (...), que circulaba dirección Las Arenas, por la carretera del Rincón, a la altura de la C/ (...), cuando frena por retención de vehículos. Al frenar, la rueda delantera derrapa por gravilla, cayendo los ocupantes al suelo».*

Asimismo, los agentes policiales personados informan de caída fortuita al frenar y derrapar por gravilla, con croquis realizado según manifestaciones, y se avisa al servicio de limpieza, siendo parecer de los agentes que el accidente pudo haberse producido por la cantidad de tierra y gravilla en el lugar, si bien se desconoce la velocidad.

3. La Sección de Vías y Obras de este Ayuntamiento emite informe técnico en el que se indica que:

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

2. El límite de velocidad en dicho lugar es de 40 km/h.

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

4. Se adjuntan fotografías».

4. Por parte del Servicio de limpieza se informa lo que sigue:

«Primero. Hechos.

No consta registro alguno en el lugar de los hechos.

Segundo. Competencia.

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

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 se realizan una vez por semana, entre las 06.20 y las 12.20 horas, quedando los espacios saneados libres de cualquier residuo.

En razón de cuanto antecede,

CONCLUSIONES

1. No existen datos obrantes en el Servicio Municipal de Limpieza Viaria, sobre los hechos descritos en la reclamación de – responsabilidad patrimonial presentada.

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

3. No podemos garantizar el estado de limpieza que tenía la vía en el momento en el que ocurrió el accidente, todo lo contrario ocurre una vez que se sana dicha vía».

5. Puesto a disposición de los interesados el expediente, se presenta escrito de alegaciones en el que manifiestan lo siguiente:

«a.- En relación al punto 1º de las conclusiones contenidas en el informe, relativa a la inexistencia de datos sobre los hechos descritos en la reclamación, es lo único cierto que se aporta como prueba documental en el escrito de reclamación y en este propio escrito, consistente en informe policial confeccionado en el lugar de los hechos el propio día del siniestro, al que omite aludir el Jefe de Grupo de la Unidad Técnica de Limpieza Viaria en sus conclusiones, emitido por los Agentes de la Policía Local nº 12. 963 y 11.487, revestido por tanto de presunción de veracidad, en el que se recoge con todo lujo de detalles previa inspección ocular, los motivos que dieron lugar al accidente; así, en el primer folio del informe, en el capítulo de inspección ocular, señala en "superficie": con barro o gravilla suelta, siendo indicada de forma clara en el croquis que acompaña el informe. En el capítulo de "observaciones", se reseña nuevamente: caída fortuita al frenar y derrapar por gravilla. De igual forma, se señala: "Es parecer de los agentes actuantes que el accidente pudo haberse producido por la cantidad de tierra y gravilla en el lugar". Posteriormente, en el capítulo "daños en la vía, se indica "si", especificando gravilla, a al señalar "circunstancias especiales", se indica "firme parcheado, bacheado, deteriorado, inadecuado".

Desconocen los afectados la coordinación que pudieran tener los distintos servicios municipales a fin de intercambiar la pertinente información de las incidencias que pudieran afectar a los mismos, lo que resulta evidente que más allá de no tener datos, los hechos denunciados son irrefutables, y que el estado de la vía era absolutamente inadecuado para la

circulación viaria, amén de acreditar, como así lo aseveran los agentes actuantes en el acta levantada, el nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo y dañoso producido a los exponentes.

b). - Respecto al contenido 2º de las conclusiones del informe, relativo a la competencia de limpieza, barrido y limpieza mecanizada, es lo único relevante a estos efectos que el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la causación del daño al funcionamiento anormal del servicio público de pavimentación de las vías públicas, que es de competencia municipal según arts. 25.2 .d) y 26.1.a) de la Ley 7 /1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, más allá del eventual derecho de repetición que pudiera tener ese Ayuntamiento frente a las prestatarias que pudieran desarrollar dichas tareas a través de un proceso público de adjudicación para la eventual prestación de dichos servicios.

c). - Y con relación al punto 3º del informe, es evidente que actualmente no podrían los responsables del servicio público garantizar el estado que presentaba la vía en el momento del accidente, por lo que hemos de remitirnos al informe policial antes aludido, en el que se detalla y especifica por los Policía actuantes que el firme estaba parcheado bacheado, deteriorado e inadecuado, con gran cantidad de tierra y gravilla suelta en la calzada».

5. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por los interesados, al considerar que no ha quedado probada la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento normal o anormal del Servicio Público de limpieza del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

III

1. 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 esencial 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).

2. En el presente asunto se reclama responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria por los daños personales y patrimoniales sufridos por los reclamantes al caer de una motocicleta, por la existencia de gravilla en la calzada. En este caso, la realidad del hecho lesivo resulta probada por los documentos incorporados al expediente, al constar atestado de la Policía Local y documentos médicos, cuya realidad y contenido son acreditativos de la realidad del daño por parte de la Administración.

Señala el Parte de Accidente de Circulación n.º 3688/22, de la Policía Local de Las Palmas de Gran Canaria, que los agentes personados informan de caída fortuita al frenar y derrapar por gravilla, con croquis realizado según manifestaciones, y se avisa al servicio de limpieza, siendo parecer de los agentes que el accidente pudo haberse producido por la cantidad de tierra y gravilla en el lugar, si bien se desconoce la velocidad.

La PR trata de atribuir la responsabilidad a los interesados porque considera que la Carretera del Rincón presenta una limitación de velocidad a 40 km/h en curva, situándose en una zona semirural a la salida de la ciudad hacia el norte con parcelas de tierra en la vía de intersección de ese margen, ocurriendo la caída a pleno día y en tramo recto con buena visibilidad, entendiéndose que no ha quedado suficientemente acreditada la relación de causalidad entre el daños reclamado y el funcionamiento del servicio público de limpieza viaria.

Según tanto el croquis de la Policía Local, como las fotografías aportadas, el accidente se produce en una intersección, con independencia de que sea un tramo recto, pues en esa intersección se puede doblar a la derecha.

3. Sin embargo, la Administración no acredita que el accidente no haya sucedido por los motivos expresados en el atestado policial, que el conductor no haya circulado atendiendo a las circunstancias de la vía, ni que haya superado el límite de circulación o cometido alguna otra infracción al circular.

En consecuencia, como hemos dicho en ocasiones similares (ver, entre otros, el reciente Dictamen 474/2023, de 16 de noviembre) podemos afirmar que existe un principio de prueba a favor de los reclamantes, ya que en el informe policial se indica la existencia de gravilla suficiente sobre el pavimento que pudiera haber motivado el accidente, sin que exista una prueba certera de que la gravilla no fuera la causa determinante del accidente.

No obstante, consideramos relevante que el accidente ocurre en un tramo en el que consta señalización de no poder circular a más velocidad de 40 km/h, en la que hay intersección para girar a la derecha. A esa velocidad es posible controlar visualmente los desperfectos de la calzada y sortearlos, por lo que podemos presumir que la velocidad de la conductora no fue la adecuada, acudiendo a la prueba de presunciones, según las máximas de la lógica y la razón. Por la existencia de la intersección, y ante la disminución de la velocidad para tomar la intersección, era necesario que el conductor de la motocicleta circulara despacio.

Dada la similitud de este asunto con otros anteriores dictaminados por este Consejo (accidentes de motocicleta por la existencia de gravilla en la carretera), resulta de plena aplicación lo que señalamos en el Dictamen 86/2022, de 3 de marzo:

«Siendo la Administración consciente del mal estado del firme desde, al menos, el año 2016, se ha limitado desde entonces a una labor de limpieza periódica de la gravilla, lo cual ha resultado insuficiente para evitar accidentes como el ocurrido. Consta en el informe del servicio responsable que es necesario repavimentar el tramo de la carretera, por su mal estado, para evitar la acumulación de gravilla. La Administración no puede garantizar al cien por cien la seguridad de las vías en todo momento, pero sí realizar una labor preventiva de accidentes cuando se aprecia una deficiencia en una carretera, pudiendo tener esa labor preventiva un alcance mayor que la simple limpieza periódica de la calzada. Apreciándose mediante las limpiezas que se llevaron a cabo, al menos, desde el año 2016, que se acumulaba gravilla en ese tramo por el mal estado del pavimento, la Administración pudo evitar el accidente repavimentando la carretera o incrementando la frecuencia de las limpiezas. Al no hacerlo, se aprecia un funcionamiento anormal de la Administración que ha tenido conexión causal con el accidente ocurrido».

Esta doctrina resulta ser de plena aplicación al presente caso.

4. Teniendo en cuenta todo lo anterior y a la vista de las circunstancias concretas y de las pruebas que constan en este expediente apreciamos concurrencia de culpas, debiendo repartirse la responsabilidad al 50% entre la Administración local y los interesados.

5. Este Consejo Consultivo en multitud de Dictámenes (por todos DCCC 69/2021) recoge el principio de reparación integral del daño en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, señalándose que: *«Este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constante en multitud de Dictámenes (por todos, DDCC 150, 191, 410/2018 y 86/2020) que, en virtud del principio de reparación integral del daño que rige en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, los interesados deben ser indemnizados en toda la extensión del daño realmente sufrido (...)»*.

Al respecto se ha señalado en el Dictamen 410/2018, de 8 de octubre, que: *« (...) señala la sentencia de 6 de noviembre de 1998 (RJ 1998, 9019), la aplicación del principio de la reparación integral implica que la misma comprende, dentro del ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, los daños alegados y probados por el perjudicado, lo que supone la inclusión de los intereses económicos valiables, partiendo de reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, las sentencias de 7 de octubre (RJ 1980, 3566) y 4 de diciembre de 1980, 14 de abril (RJ 1981, 1843) y 13 de octubre de 1981, 12 de mayo (RJ 1982, 3326) y 16 de julio de 1982, 16 de septiembre de 1983, 10 de junio (RJ 1985, 3566), 12 y 22 de noviembre de 1985)»*.

Esta doctrina, por tanto, también resulta de aplicación al presente asunto.

6. En cuanto al alcance de la indemnización, atendiendo al mencionado principio de reparación integral, deberá indemnizarse con las siguientes cantidades minoradas en un 50%:

(...): daños personales 2.994,81 euros: 91 días, del 2 del 11 de 2022 al 24 de enero de 2023 que obtuvo el alta médica, de perjuicio personal básico a 32,91 euros por día.

(...): daños personales 921,48 euros: 28 días, del 2 del 11 de 2022 al 30 de noviembre que obtuvo el alta médica, de perjuicio personal básico a 32,91 euros por día.

(...), propietario de la motocicleta: Según Informe de valoración de los daños del vehículo siniestrado realizado por compañía aseguradora: 5.118,92 euros.

El resultado de la minoración señalada aplicada a los anteriores conceptos supone que los interesados deban ser indemnizados en la cantidad total de 1.497,40 euros, 460,74 euros y 2.559,46 euros, respectivamente.

En todo caso, la cuantía indemnizatoria 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, por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la representación de (...), (...) y (...), no es conforme al Derecho, debiendo estimarse parcialmente por las razones señaladas e indemnizarse en las cantidades fijadas en el Fundamento III, con la actualización que proceda.