Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 3 7 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 1 de octubre de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna 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 viario (EXP. 481/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen -solicitado por el Sr. Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna- tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal, iniciado por (...) y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de la caída sufrida en la vía pública –calle (...), a la altura del n.º 1- el día 4 de julio de 2021.

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 la cantidad reclamada por la interesada [16.160,1 €] supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo corresponde al Sr. Alcalde, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 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-.

---

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la citada LPACAP; los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -en adelante, LRJSP-; el art. 54 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local -en lo sucesivo, 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 -en adelante, LMC-.

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1. La reclamante ostenta la condición de interesada, 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 municipal. En este caso, la reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los daños y perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio municipal de mantenimiento de las vías públicas.

4.2. Por otro lado, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal *ex* art. 25.2, apartados d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

Asimismo, en el presente supuesto se encuentra legitimada pasivamente la entidad mercantil *(...)*, como empresa responsable de la prestación del *«servicio de mantenimiento, conservación y mejora de vías y espacios públicos municipales»* -folios 144 y ss.-; y a cuya defectuosa prestación se imputan los daños producidos a la reclamante.

En este sentido, cabe reiterar lo manifestado por este Consejo Consultivo, entre otros, en su Dictamen 202/2020, de 3 de junio [apartado segundo del Fundamento IV]:

«"2. Según consta en el expediente administrativo -folio 37 y ss., y 63 a 66-, el servicio de conservación y/o mantenimiento de la vía pública en el lugar y en el momento de producción del evento dañoso se gestionaba indirectamente a través de un contratista (« (...) / (...), U.T.E. (...)»). Por lo que 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 (Dictamen n.º 270/2019, de 11 de julio):

«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, como se indica en el Dictamen 500/2021, de 19 de octubre, *« (...) 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.*

En definitiva, el procedimiento para las reclamaciones por daños causados por contratistas con 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, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación de esta, entonces éste será el obligado a resarcirlo. Así lo ha razonado este Consejo Consultivo en numerosos Dictámenes como los ya señalados anteriormente o en los DDCC 554/2011, de 18 de octubre de 2011; 93/2013, de 21 de marzo de 2013; y 132/2013, de 18 de abril de 2013 o 362/2020, de 1 de octubre.

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».

Pues bien, en el presente supuesto consta acreditado que la entidad mercantil *(...)* ha sido llamada al procedimiento administrativo, dándole traslado de todas las actuaciones practicadas y brindándole la posibilidad de formular alegaciones y proponer los medios de prueba que estimara convenientes en defensa de sus intereses.

5. La reclamación ha sido interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo primero LPACAP, lo que no es puesto en cuestión por la Propuesta de Resolución.

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 habría producido silencio en sentido desestimatorio [art. 91.3 LPACAP]. No obstante, la Administración está aún obligada a resolver y notificar su Resolución a los interesados de manera expresa [art. 21 LPACAP].

En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su Resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo que la demora producida no impide, sin embargo, la Resolución del procedimiento, subsistiendo como se ha dicho para la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP [DDCC 120/2015 y 270/2019, entre otros].

7. Teniendo en cuenta que el daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario, y al amparo de lo establecido en el art. 15 del Reglamento Orgánico Municipal [art. 107 LMC], se ha de concluir que la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial corresponde a la Junta de Gobierno Local, sin perjuicio de las delegaciones que se puedan efectuar [art. 127.2 LRBRL], tal y como se indica en la Consideración Jurídica sexta de la Propuesta de Resolución.

II

1. La 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. En este sentido, la reclamación planteada por la perjudicada se manifiesta en los siguientes términos -folio 9-:

« (...) en ejercicio del derecho de reclamación por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (mal estado de la calzada), vengo a formular RECLAMACIÓN POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL que fundamento en los siguientes:

HECHOS

El pasado 4 de julio de 2021, sobre las 22:45 horas cuando me disponía a subirme a mi vehículo que estaba ubicado en la calle (...), núm. 1, antes de la puerta de garaje que se encuentra en esta dirección, sufrí una caída causada por un agujero en la calzada justo delante de mi vehículo, después de varios minutos (...) con DNI (...) y (...) con DNI (...) llamaron a mi padre (...) con DNI (...) desde mi teléfono para que me viniera a recoger y me llevase a urgencias.

A razón de esto fui trasladada inmediatamente al Servicio Urgencias del Hospital (...) para ser atendida, ya que no podía caminar y sufrí una bajada de tensión, con momento de desvanecimiento. La valoración médica indicaba que tenía un esguince de grado 2 y, tras ser inmovilizada, me enviaron a casa, con un tratamiento. Tres días más tarde volví al traumatólogo ya que el pie estaba peor y me diagnosticó, a parte del esguince, una fractura del 5° metatarsiano del pie izquierdo. A raíz de todo esto llevo más de 5 meses de baja y en la actualidad continúo en rehabilitación, por lo que adjunto fotografías del lugar de los hechos, partes de baja, informes médicos, fotografías del pie y facturas correspondientes.

Por todo lo descrito anteriormente

SOLICITO se tenga en cuenta todo lo expuesto para que por parte del Ayuntamiento de La Laguna se proceda a la correspondiente indemnización por los daños causados a raíz de este incidente».

2. La perjudicada no cuantifica en su reclamación inicial el importe de la indemnización que solicita. No obstante, mediante escrito de 12 de diciembre de 2023 cifra la cuantía indemnizatoria pretendida en 16.160,1 € -folio 242-.

III

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

1. Con fecha 29 de diciembre de 2021 (...) interpone reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública municipal interesando el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída que tuvo lugar en la vía pública el día 4 de julio de 2021.

2. Con fecha 14 de enero de 2022 se acuerda dar traslado del siniestro a la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades.

3. Con fecha 15 de febrero de 2022 se emite informe del Área de Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento de La Laguna respecto a la reclamación extracontractual interpuesta.

4. Mediante Resolución de 25 de septiembre de 2023, de la Concejala-Teniente de Alcalde del Área de Hacienda y Servicios Económicos, se acuerda admitir a trámite la reclamación interpuesta.

Asimismo, se formula requerimiento a la reclamante para que aporte diversa documentación necesaria para la instrucción del procedimiento administrativo. Y se

concede a los interesados un plazo de diez días hábiles para que presenten alegaciones y aporten los documentos que estimen oportunos.

La Resolución administrativa de admisión a trámite -y requerimiento a la interesada- consta debidamente notificada a la reclamante y a la empresa contratista responsable de la prestación del servicio público implicado.

5. Consta en el expediente la formulación de alegaciones por parte de la empresa contratista y de la reclamante -junto a la aportación de diversa documental-, con fechas 31 de octubre y 12 de diciembre, respectivamente.

6. Con fecha 25 de abril de 2024 la entidad aseguradora municipal emite informe en el que valora los daños irrogados a la interesada en un monto total de 7.774,3 €.

7. Según se indica en la Propuesta de Resolución -y se constata al folio 301 de las actuaciones- «con fecha 7 de febrero de 2024 el interesado comparece espontáneamente en el Servicio de Hacienda y Patrimonio, y en el que, por voluntad de la interesada, y en aras de la eficacia y la celeridad para el impulso del expediente, se procede a dar trámite de audiencia previo a la Propuesta de Resolución, manifestado *«que no tiene nada nuevo que alegar, ni otra documentación que aportar a lo ya actuado en el expediente, y al tiempo no muestra su conformidad con el importe de 7.774,30 euros, valorados por la compañía de seguros municipal».*

No consta en las actuaciones que se haya concedido trámite de vista y audiencia al contratista.

8. Con fecha 17 de julio de 2024 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se plantea desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por la interesada contra el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.

9. Mediante oficio de 17 de julio de 2024 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 22 de ese mismo mes y año], se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al amparo del art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

IV

En el estado en que ha sido recibido el expediente, este Consejo entiende que es obligado formular algunas observaciones y reparos a la Propuesta de Resolución, y

que es procedente la devolución del expediente y su retroacción, hasta que se resuelvan o aclaren y disipen aquellos.

1. En primer lugar y de modo muy señalado, debe hacerse notar que, al menos en apariencia, la Propuesta de Resolución hace mención de antecedentes y circunstancias que no se corresponden con lo que obra y consta en el expediente.

Por un lado, porque se transcribe de modo literal, entrecomillado, un pasaje que dice hallarse, según la Propuesta, en el informe del servicio municipal correspondiente, perteneciente al Área de Obras e Infraestructuras, informe cuya existencia se refiere en el Antecedente de Hecho Segundo y cuyo contenido se transcribe, también de modo literal. Por otro, porque menciona circunstancias del accidente que no coinciden tampoco con lo que resulta de las actuaciones que se nos remiten.

Así, una frase que la Propuesta de Resolución toma en consideración y atribuye al informe del servicio -como uno de los fundamentos de su conclusión desestimatoria- no está contenida en el referido Informe, que obra y puede examinarse en el folio 144 del Expediente Unificado de este Consejo, que coincide con la página numerada como 136 de 311 del propio expediente municipal.

Concretamente, la Propuesta de Resolución atribuye a dicho informe la siguiente afirmación, que ahora transcribimos nosotros: *« (...) realizada visita de inspección al lugar de referencia, no se ha llegado a identificar la loseta en concreto que causó el daño (para poder valorar la magnitud del desperfecto in situ) (...) ».*

Sin embargo, no se dice tal cosa ni consta dicha frase en el Informe citado en el Antecedente, que está en los folios referidos, ni parece que pueda dicha frase aludir al accidente a que se refiere esta reclamación y la misma Propuesta que se estudia, pues no es una loseta el lugar de la anomalía que se denuncia, sino un socavón en el asfalto, cuya existencia se documenta con fotografías y se acepta en el Informe, hasta el punto de que se ordenó o encomendó su reparación, según dice el mismo Informe.

Y esta percepción de que ha podido producirse una equivocación o error -probablemente inadvertido, por su propia naturaleza- resulta confirmada por otra afirmación de la misma Propuesta de Resolución, según la cual *« (...) de conformidad con lo informado por los servicios técnicos municipales, así como por la empresa contratista, el incidente ocurrió sobre las 18:00 horas, aún con luz solar, estimando que la visibilidad era buena».*

Pero tampoco encuentra el Consejo huella de tales afirmaciones en el expediente que se nos remite, pues ni en el ya mencionado Informe de los servicios municipales, ni en el de la empresa contratista [f. 240 del expediente unificado, 238 de 311 del expediente municipal] ni en de la aseguradora (207 y 200, respectivamente] se contiene tal afirmación, sino que, por el contrario, cuando se menciona la hora se menciona la hora en que el siniestro ocurrió, cerca de las 23 horas.

Ello obliga a pedir a la Administración que retrotraiga el expediente al punto en que sea necesario para que la Propuesta de Resolución se formule a la luz del verdadero contenido de lo que resulta de la instrucción.

2. Mediante escrito fechado el 12 de diciembre de 2023 y el mismo día registrado en el Ayuntamiento, la reclamante atiende, según dice, el requerimiento municipal de aportar documentación, que se le había hecho mediante la Resolución de 11 de octubre de 2023, y con dicho escrito hace en efecto aportación de diversos documentos, mediante los cuales pretende acreditar el alcance e importe de los daños, así como otros documentos en los que se contienen «*declaraciones juradas*», manuscritas pero fácilmente legibles, hechas por personas a las que califica de «*testigos presentes en el momento del accidente*». El escrito y los documentos figuran como folios 250 y sigs. del expediente unificado de este Consejo, que son las páginas 242 de 311, y siguientes, del expediente municipal.

Es indudable que tales documentos constituyen una aportación y por ello una proposición de prueba hecha por el interesado, en los términos en que se refiere a este trámite el art. 77, apartado 3, LPACAP, que debe ser objeto del precisamente del trámite correspondiente, prescrito en el mismo precepto, para su admisión o rechazo y para valoración si fuera el caso. Trátese de una prueba documental que pueda o no ser adverada o autenticada si se pone en duda, o trátese de una prueba testifical que deba ser refrendada de manera personal, eventualmente, y en su caso valorada como aquella Ley ordena, no parece que quepa ignorarla u omitir referencia alguna a su existencia, como resulta [en apariencia, al menos] que sucede en este expediente, al menos con el contenido recibido, y también de la propia Propuesta de Resolución, que no contiene mención alguna a tales documentos y se limita a mencionar que, tras serle otorgado trámite de audiencia, la reclamante compareció para manifestar que no tenía nada nuevo que alegar ni añadir a lo dicho y aportada, y que no prestaba conformidad a la valoración de sus daños hecha por la aseguradora

de la contratista del servicio, inferior a la valoración hecha por la propia reclamante. El acta de la comparecencia es el folio 309 de nuestro expediente, página 301 de 311 del expediente municipal.

De ello se deduce, en el criterio de este Consejo Consultivo, que la actuación de la interesada y la aportación de documentos hecha por ella debe ser objeto de pronunciamiento, para su admisión o rechazo y en su caso para su valoración.

Debe, por tanto, en aplicación de los preceptos citados, cuya mera invocación es suficiente sin necesidad de apoyo jurisprudencial ni doctrinal alguno, retrotraerse el expediente para completar su instrucción.

Y, hecho todo ello, será también pertinente y obligado otorgar a los interesados el trámite de audiencia correspondiente.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada frente a la Administración Pública municipal no es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen, por lo que deberá retrotraerse el expediente para atender las observaciones hechas en dicho Fundamento IV y las que de ello resulten.