



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 1 2 / 2 0 1 6

(Sección 2ª)

La Laguna, a 19 de diciembre de 2016.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Granadilla de Abona en relación con la *Propuesta de resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por F.C.D., por lesiones personales sufridas en una caída, como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 408/2016 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Granadilla de Abona, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad extracontractual de dicha Administración por los daños personales sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

2. La cuantía de la indemnización solicitada asciende a la cantidad de 44.038,01 euros. Este montante determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Alcalde 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. 142.3, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), y el art. 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

3. El fundamento fáctico de la pretensión indemnizatoria descansa en el escrito de comparecencia de la interesada ante la Policía Local de Granadilla de Abona, en el que manifiesta:

«Que el día 18 de enero del año corriente sobre las 10.30 horas cuando se encontraba en su domicilio reseñado anteriormente, se dispone a salir del mismo para dirigirse al auxilio de una vecina, tras ser requerida por el hijo de la misma.

Que cuando sale por el portal y al ir a cruzar la vía, baja por la acera, tropezando y cayendo a la vía.

Que al parecer cae porque su pie izquierdo se introduce en un socavón que existe en la vía.

Que después de la caída, chilla del dolor, acercándose hasta la misma unos Agentes de Policía que se encontraban por el lugar, colaborando con una ambulancia que recogía a la señora que la dicente pretendía auxiliar.

Que los Agentes de Policía auxilian a la dicente, teniendo que ser trasladada en una silla de ruedas del propio soporte vital allí presente, hasta que es reconocida por los mismos sanitarios de la ambulancia que se encontraba en el lugar, siendo finalmente trasladada en el mismo soporte vital, que la otra señora, con dirección al Centro de Urgencias El Mojón.

Que dicho socavón según la que manifiesta lleva mucho tiempo en la vía pública, y que la comunidad de su edificio llegó a dar parte a los servicios del Ayuntamiento para que solucionaran dicho problema.

Que la dicente aporta Parte de Intervención de los Agentes de Policía actuantes, así como los Partes Médicos de la perjudicada, ya que a día de la fecha se encuentra aún en tratamiento».

No cuantifica la indemnización que solicita sino en escrito posterior.

4. La reclamante ostenta la condición de interesada en cuanto titular de un interés legítimo, puesto que alega daños personales sufridos como consecuencia del funcionamiento incorrecto del servicio público viario, pudiendo, por tanto, iniciar el procedimiento.

5. La reclamación fue presentada el 18 de febrero de 2013, ante el Servicio de Atención al Ciudadano (SAC), sin perjuicio de la comparecencia posterior ante la Policía Local, en relación con la caída sufrida el 18 de enero del mismo año, por lo que no puede ser calificada de extemporánea (art. 142.5 LRJAP-PAC).

6. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada son de aplicación tanto la LRJAP-PAC, ley aplicable en virtud de lo que dispone la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición final séptima,

de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, porque el procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de esta última norma. También es aplicable el citado RPAPRP.

II

1. En cuanto al desarrollo procedimental constan en el expediente las siguientes actuaciones:

Primero.- En fecha 15 de abril de 2013, consta Decreto del Concejal Delegado de Urbanismo, Servicios Generales, Medio Ambiente, Patrimonio Histórico-Artístico y Vivienda, que resuelve admitir a trámite la reclamación presentada y nombra instructor del procedimiento.

Segundo.- La instrucción del procedimiento recaba el informe técnico que tras visita de inspección indica «Girada visita el pasado día 18 de septiembre de 2013, se comprueba que en la calle Pabñp VI, (...), en San Isidro, en la calzada en la zona de aparcamiento, próxima al encintado de acera existe un bache en el pavimento asfáltico, por lo que se produce una irregularidad en la continuidad del pavimento.

Las dimensiones aproximadas del bache son las indicada en el informe policial de fecha 18 de enero de 2013, en el que se indicia "(...) 30 centímetros de diámetro por unos 3 o 4 centímetros de profundidad irregular (...)».

Este informe concluye verificando la existencia de un bache en la zona de aparcamiento de la calzada próximo al encintado de la acera.

Igualmente, consta que se ha recabado el Parte de Intervención de la Policía Local de Granadilla de Abona, que acompaña reportaje fotográfico. En cuanto al conocimiento del hecho e inspección ocular, respectivamente, en dicho parte se indica lo siguiente:

«(...) siendo las 10:30 horas del día 18 de enero de 2013, fueron comisionados por el Oficial Jefe de Servicios 13578/0016, para acudir a la calle Padre Esteban pues al parecer según alertaba el CECOES, había una mujer sufriendo convulsiones en la vía pública.

Que una vez en la calle Padre Estaban, localizan a una ambulancia del SUC, cuyos técnicos están interviniendo con la persona que sufría convulsiones.

Que poco después una vecina de la paciente anterior, identificada como F.C.D. (...) alertada por el hijo de la vecina que le pedía ayuda sale de su vivienda en la calle Pablo VI (...) cuando baja la acera, mete la pierna en un pequeño socavón situado en el asfalto junto al bordillo y en una zona delimitada como estacionamiento pero, que en esos momento está

libre, cayendo de bruces y fracturándose en la caída el tobillo izquierdo y produciéndose erosiones en las manos y la cara.

(...)

Que tras producirse el accidente, los agentes intervinientes realizan una inspección ocular del lugar donde se produjo la caída, estando el mismo localizado junto al bordillo de la acera del margen derecho de la calle P. VI, (...).

Que el socavón es de unas dimensiones de unos 30 centímetros de diámetro por unos 3 o 4 centímetros de profundidad irregular

Que este hoyo lleva bastante tiempo y no es fácil de localizar, porque habitualmente hay vehículos estacionados sobre él».

Tercero.- En fecha 14 de agosto de 2013, el Instructor Acuerda la apertura del período probatorio, solicitando de la interesada a tal efecto que aporte la documental médica relativa a los efectos soportados por la caída alegada. El 26 de septiembre de 2013, la interesada presenta escrito solicitando que se admita la documental que aporta con efecto probatorio -informe médico, facturas (...)-.

Las pruebas fueron admitidas a trámite, sin embargo, en fecha 16 de diciembre de 2013, la interesada solicita la ampliación del plazo de prueba y comunica e identifica la asistencia letrada.

Por su parte, la Corporación Local, a través de la entidad aseguradora M., valora los daños en 3.768,74 euros.

Cuarto.- En fecha 12 de febrero de 2014, se acuerda trámite de audiencia que es comunicado correctamente a la interesada. Por lo que en escrito de 27 de febrero de 2014 (presentado en Oficina de Correos), solicita la cantidad de 44.038,01 euros por los daños soportados.

Quinto.- En fecha 24 de abril de 2014, se emite la Propuesta de Resolución, sin que haya sido solicitado el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, y, seguidamente, se emite Resolución/Acuerdo definitivo, mediante el que se declaraba la existencia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Granadilla de Abona, reconociendo la cantidad indemnizatoria de 3.768,74 euros. Sin embargo, la interesada no muestra su conformidad con tal cuantía e interpone recurso contencioso-administrativo contra el Ayuntamiento implicado y la entidad de seguros M., S.A.

Sexto.- Posteriormente, se realiza nueva valoración de las lesiones propuesta por la compañía M. al Ayuntamiento de Granadilla de Abona, por importe de 7.423,76 euros.

Séptimo.- La Sentencia de 16 de febrero de 2016, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº4 de Santa Cruz de Tenerife en el procedimiento ordinario 408/2014, estima parcialmente el recurso presentado y anula el acto administrativo recurrido por vicio procesal, retrotrayendo el expediente administrativo al efecto de que se recabe el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de Canarias.

Octavo.- En consecuencia, en virtud de Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local de fecha 27 de abril de 2016, se da cumplimiento a la precitada Sentencia.

Noveno.- En fecha 31 de octubre de 2016, se ha elaborado finalmente la Propuesta de Resolución, de carácter estimatorio.

2. En la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en irregularidades formales que impidan la emisión de un dictamen de fondo, si bien se ha incumplido el plazo de seis meses que para su resolución establece el art. 13.3 RPAPRP. La demora producida no impide sin embargo la resolución del procedimiento, pues sobre la Administración pesa la obligación de resolver expresamente, con los efectos administrativos y aun económicos procedentes, a tenor de lo establecido en los arts. 42.1 y 7, 43.1 y 4, 43.3.b) y 141.3 LRJAP-PAC.

III

1. La Administración sostiene en su Propuesta de Resolución declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento y que la entidad aseguradora M., S.A. ha de indemnizar a la interesada con la cantidad de 7.472,24 euros por las lesiones sufridas como consecuencia del mal estado de la calle Pablo VI, teniendo en cuenta la franquicia con cargo al Ayuntamiento.

2. En cuanto a la causa de la caída, refiere en su reclamación la interesada que la misma se produjo al bajar de la acera y pisar sobre el asfalto, en zona reservada para el estacionamiento de vehículos, perdiendo el equilibrio al meter el pie en el socavón existente. Además, la interesada en ejercicio de la carga probatoria aporta documental médica que confirma las lesiones y secuelas padecidas como consecuencia de la citada caída, entre otras.

3. Analizada la cuestión controvertida, por una parte, resulta acreditado que la reclamante sufrió una caída en el lugar y día indicados, tal como determina el Parte de Intervención de la Policía Local de Granadilla de Abona que presencié los hechos, confirmando la existencia de un socavón situado en el asfalto junto al bordillo de la acera y que lleva bastante tiempo situado en una zona delimitada para estacionar. También, el informe técnico municipal identifica y confirma la existencia del obstáculo causante del accidente.

Por otra parte, del relato fáctico de la interesada en la comparecencia ante la Policía Local se desprende que era conocedora de tal desperfecto en el asfalto, cuando indica «lleva mucho tiempo en la vía pública, y que la comunidad de su edificio llegó a dar parte a los servicios del Ayuntamiento para que solucionaran dicho problema». Por lo tanto, el socavón existente en la vía pública del que tratamos no constituiría en sí mismo un elemento sorpresivo para la afectada.

4. En cuanto a la Doctrina de este Consejo, en esencia, se ha sostenido que no siempre la Administración resulta responsable en el supuesto de que los desniveles, irregularidades y presencia de obstáculos en las vías públicas obedezcan a deficiencias en el funcionamiento del servicio de conservación de las vías públicas, si son visibles por los viandantes estos pueden evitar tropezar con ellos y caer, ya sea sorteándolos, ya sea adaptando su marcha al estado de la vía. En caso de que tropiecen con ellos y caigan, tampoco es el estado de la vía la causa eficiente de su caída, sin, en su caso, la omisión de la precaución debida al deambular. Ese mal estado de la vía es causa necesaria pero no suficiente. Sin él no se habría producido la caída, pero para la producción de esta se ha de unir a aquella la falta de diligencia del peatón. Sin esta la caída no se habría producido, por lo que es esta negligencia la causa determinante del resultado lesivo y no el funcionamiento del servicio público (Dictámenes 216/2014, de 12 de junio, 234/2014, de 24 de junio, 374/2014, de 15 de octubre, y, más recientemente, los Dictámenes 152/2015, de 24 de abril, y 376/2015, de 14 de octubre, entre otros).

No obstante, también ha sostenido este Consejo que existe el necesario nexo causal en aquellos casos en los que las caídas sufridas por los peatones son producto de obstáculos o desperfectos presentes en la vía que son sorpresivos o, al menos, no fácilmente apreciables por los viandantes, aun mediando la debida diligencia por su parte (Dictámenes 54/2016, de 25 de febrero; 100/2016, de 8 de abril; y 297/2016, de 29 de septiembre, entre otros).

5. En el presente caso, la interesada reaccionó de forma inmediata en cumplimiento de su obligación de auxilio al ser requerida para ello, sin perjuicio de que la persona que requería la ayuda ya estuviere siendo asistida por una ambulancia en la calle Padre Estaban en el momento de la caída de la afectada. Por lo demás, la calle precitada es distinta a la que nos ocupa, calle Pablo VI, lo que podría incidir en el hecho de que la lesionada ignorase que la persona necesitada ya estuviere siendo asistida por una ambulancia.

Por tanto, aun cuando la reclamante pisó sobre una zona de la calzada no habilitada específicamente para la circulación habitual de peatones, salvo para acceder o descender de los vehículos estacionados, en el presente caso se considera que la interesada actuó correctamente, priorizando auxiliar a una persona, no omitiendo tal deber de socorro, siendo la actuación para la que fue requerida inmediata y determinante de que no fuera consciente en ese momento del desperfecto existente en el asfalto.

Tampoco podemos ignorar la normativa aplicable al caso expuesto, pues el accidente ocurre en una zona de la vía apta para el estacionamiento de vehículos que, de acuerdo con el art. 26 LRBRL, debía de estar debidamente pavimentada y que ello no era así al existir un socavón en una zona de aparcamiento desde hacía tiempo, siendo la Corporación Local concedora del mismo y sin que se hubiese adoptado medida específica o cautelar pertinente que reparare o anunciare tal riesgo a los usuarios de la vía, lo que evidencia un funcionamiento anormal del servicio público concernido.

Además, aunque la interesada no hiciera el uso adecuado para el que esta destinado un aparcamiento de vehículos, a estos efectos considerado como zona peatonal, no obstante, un uso distinto, como el aquí planteado, y ante la urgencia con la que la afectada fue reclamada para prestar auxilio no sería calificable de antijurídico ni aun siendo concedora de tal deficiencia existente en el asfalto, como ya hemos razonado.

6. Teniendo en cuenta todos los hechos y circunstancias expresadas, partiendo de la citada Doctrina es posible apreciar que en el presente caso concurre el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público municipal viario y el daño producido. El accidente sufrido por la reclamante ha sido causado por la presencia de un socavón en la zona de estacionamiento que, por un lado, no resulta fácilmente localizable al estar ubicado junto al bordillo de la acera y llevar tiempo

en el lugar sin haber sido reparado, según acredita el informe policial, y, por otro lado, la urgencia y fin para el que fue requerida la lesionada determina que no le hubiese sido exigible otra conducta. Se debe considerar por ello probada la existencia del necesario nexo causal entre el defectuoso funcionamiento del servicio mencionado y las lesiones sufridas por la reclamante.

7. Por lo que se refiere a la valoración de los daños personales sufridos la Administración propone la cantidad de 7.572,24 euros, que, en su caso, tendrá el deber de atender la entidad aseguradora M., S.A., de conformidad con la franquicia acordada.

La citada cantidad, se observa que ha sido calculada aplicando los criterios del Anexo del Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, que establece el sistema para la valoración de daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, y la Resolución de 21 de enero de 2013, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se da publicidad a las cuantías de las indemnizaciones a aplicar durante 2013 para la valoración de los citados daños, aplicable analógicamente a la responsabilidad patrimonial de la Administración según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Tal Texto Refundido ha sido modificado por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, pero, conforme a su disposición transitoria, el nuevo sistema de la valoración se aplicará únicamente a los accidentes que se produzcan tras su entrada en vigor, por lo que para la valoración de los daños y perjuicios causados con anterioridad a la entrada subsistirá y será de aplicación el sistema recogido en el Anexo del citado Texto Refundido.

8. En la valoración efectuada por aplicación del mencionado baremo se han tenido en cuenta los días improductivos, así como los no improductivos y las secuelas padecidas, resultando la cantidad ya citada. De acuerdo con los conceptos expuestos, tal cantidad propuesta se considera correcta.

Por el contrario, en cuanto a la cantidad solicitada por la reclamante, apoyada en un informe médico pericial, ésta pretende computar como daños una cervicalgia y lumbalgia postraumáticas, distintas al esguince en el pie izquierdo, cuya causa no está suficientemente acreditada en el expediente que sea debida a la caída. Además, se alega como factor de corrección de la incapacidad permanente parcial para sus

actividades habituales que se considere que el proceso médico ha truncado la oposición al Cuerpo Nacional de Policía que la interesada preparaba en la fecha del accidente. A este respecto, debe señalarse que no son indemnizables las meras expectativas de derechos, según reiterados pronunciamientos de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina de este Consejo, pues la mera preparación de un proceso opositor no supone que de no producirse el accidente se hubiera superado necesariamente tal proceso selectivo.

No obstante, la Propuesta de Resolución no se pronuncia acerca de los demás gastos en relación con las facturas aportadas, reclamados por la interesada, lo que debe ser objeto de expreso pronunciamiento en la Resolución de la Entidad Local, procediendo su abono siempre que se consideren necesarios, fehacientemente acreditados y relacionados con el presente caso.

En todo caso, la estimación de la reclamación es parcial ya que no coincide con la cantidad reclamada por la interesada, por lo que el carácter parcial de la estimación deberá figurar en la parte dispositiva de la resolución que culmine el procedimiento.

Finalmente, la cantidad resultante habrá de ser actualizada a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, de conformidad con lo que dispone el art. 141.3 LRJAP-PAC.

9. Para concluir, no resulta procedente que en la Propuesta de Resolución se acuerde que la indemnización debe abonarla la compañía de seguros del Ayuntamiento. Según ha razonado reiteradamente este Consejo en asuntos donde se produce la misma circunstancia (entre otros, Dictámenes 95/2015, de 19 de marzo; 67/2015, de 23 de febrero; 428/2014, de 26 de noviembre y 567/2012, de 4 de diciembre) se observa que, tramitado el procedimiento de responsabilidad y aun cuando la Administración hubiese concertado contrato de seguro con una empresa del ramo para cubrir los gastos que por este concepto tuviere, no cabe, y menos aún en la Propuesta de Resolución que lo concluye, acordar que la aseguradora abone la indemnización propuesta al interesado.

La relación de servicio existente entre Administración y usuarios es directa (sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones públicas sobre servicios públicos prestados mediante contratista o concesionario), en relación con aquellos servicios, debiendo responder aquella ante los usuarios por daños que se les causen por el funcionamiento de sus servicios públicos o sus

actuaciones asimiladas, sin intervención al efecto de un tercero que no forma parte de esa relación. En este sentido, tan solo emitido el dictamen sobre la Propuesta de Resolución y resuelto el procedimiento con la concesión de indemnización, no antes, existe gasto municipal con esta base y cabría exigir la ejecución de la correspondiente póliza a la aseguradora por el Ayuntamiento, procediéndose en los términos del contrato formalizado y entre las partes del mismo.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución de la reclamación de responsabilidad formulada por F.C.D. se considera conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones y pronunciamientos expuestos que ha de contener el acto resolutorio del procedimiento indicados en el Fundamento III, apartados 8 y 9, de este Dictamen.