



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 173/2020

(Sección 1ª)

La Laguna, a 1 de junio de 2020.

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 iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 153/2020 ID)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado el 7 de abril de 2020 por el Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado el 19 de febrero de 2018, a instancia de (...), en solicitud de indemnización por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída, por mal estado del pavimento, en una calle de titularidad municipal, cuyas funciones de conservación y mantenimiento le corresponden al citado Ayuntamiento, 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. La indemnización que se solicita por la reclamante se cuantifica en 8.277,73 euros, lo que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. 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.

3. En el análisis a efectuar resultan aplicables la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), así como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

---

\* Ponente: Sr. Suay Rincón.

(LRJSP); normativa aplicable, porque la reclamación fue presentada el 19 de febrero de 2018, después de la entrada en vigor de la LPACAP (DT3ª).

4. El art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, dispone que, salvo que en el reglamento orgánico se disponga otra cosa, corresponde al Sr. Alcalde la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, excepto cuando la producción de la lesión o daño derive de un acuerdo plenario y la cuantía de la indemnización sea superior a 6.000 euros, en cuyo caso resolverá el Pleno. El Reglamento Orgánico municipal, en su art. 15, atribuye a la Junta de Gobierno Local la competencia en materia de responsabilidad patrimonial. Esta competencia fue delegada por el referido órgano, en virtud de acuerdo de fecha 21 de junio de 2019, en la Concejalía de Hacienda y Asuntos Económicos, así como por Decreto del Sr. Alcalde-Presidente nº4182/2019, de 20 de junio.

5. La reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que le han irrogado las lesiones personales que sufrió a consecuencia de la caída. El Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la causación del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal, según el art. 26.1.a) LRBRL.

6. La reclamación se interpone dentro del plazo de un año establecido por el art. 67 LPACAP, ya que los hechos ocurren el 24 de febrero de 2017 y la reclamación de responsabilidad patrimonial se interpone el 19 de febrero de 2018.

7. Por último, a la tramitación del presente procedimiento consultivo le resultó de aplicación el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, declarando el estado de alarma en todo el territorio nacional. En atención al mencionado Real Decreto se dictó por el Presidente de este Consejo Consultivo la Resolución 14/20, de 17 de marzo, ordenando la interrupción de los plazos para la tramitación y aprobación de dictámenes, lo que ha afectado a la tramitación de este procedimiento consultivo. No obstante, mediante Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se ha procedido al levantamiento de la suspensión declarada por el Real Decreto 463/2020, a cuyo efecto su art. 9 dispone que *«con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas»*.

## II

La interesada interpone reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento el 19 de febrero de 2018, sobre la base de los siguientes hechos:

*«PRIMERO.- Que el día 24 de febrero de 2017, a las 12.30 horas aproximadamente, estaba caminando en compañía de mi hermana (...) por la c/ (...) cuando, a la altura del número (...), justo enfrente de la cafetería (...), tropecé con unos adoquines que se encontraban en mal estado y me caí al suelo sufriendo un fuerte golpe tanto en la rodilla como en la muñeca derecha.*

*Al parecer, según comentarios de los testigos que se encontraban en el lugar en el momento de los hechos, esos adoquines llevaban en mal estado bastante tiempo y, como consecuencia de ello, se habían producido ya numerosas caídas en ese lugar, por lo que es evidente que su mal estado genera un riesgo habitual en las personas.*

*SEGUNDO.- Del anterior acontecimiento fueron testigos presenciales varias personas, pudiendo citar, por ejemplo, a mi hermana (...), con domicilio en la calle (...) y la trabajadora o encargada de la cafetería (...), (...); (...) que en ese momento se encontraban en el lugar del accidente; siendo así que inmediatamente fue auxiliada por el agente de la Policía Local de este ayuntamiento n.º 11611, quien requirió por medio de la emisora central.*

*TERCERO.- Como consecuencia de dicho accidente, tuve que ser asistida por una ambulancia del Servicio de Urgencias Canario (SUC), quien me trasladó hasta el Hospital Universitario Ntra. Señora de La Candelaria donde me diagnosticaron una fractura de la rótula de la rodilla derecha y contusión en la muñeca, colocándome el correspondiente yeso para tratar la fractura.*

*CUARTO.- Para la curación de las lesiones mencionadas en el número anterior, precisé un total de 251 días de curación y de tratamiento rehabilitador, concretamente los días que van desde la fecha del accidente (24 de febrero de 2017) hasta la fecha del alta definitiva de rehabilitación acordada por el Servicio de Traumatología del Hospital Universitario Ntra. Señora de Candelaia (2 de noviembre de 2017), estando incapacitada para la realización de mis ocupaciones habituales durante todo ese tiempo».*

### III

1. En la denuncia presentada por (...), en nombre de su madre, ante en la Policía Local el día 24 de febrero de 2017, Diligencias Policiales n.º 6483/2017, acompañada de diversa documentación (folios 01-15), aquella a título propio, igualmente, pone de manifiesto:

*«Que comparece para denunciar la caída que ha sufrido su madre (...), nacida el 18/11/1937 en Los Realejos, SC de Tenerife, con domicilio actual en (...)*

*Que siendo aproximadamente las 12:30 horas del día 24 de febrero de 2017, su madre caminaba, en compañía de una hermana, (...), por la calle (...) y al llegar a la altura del número (...), tropezó con unos adoquines en mal estado que se encuentran justo en frente de la cafetería (...).*

*Que la señora cayó al suelo y tuvo que ser atendida por una ambulancia del S.C.S quien la trasladó hasta la residencia Nuestra Señora de La Candelaria donde le han diagnosticado fractura de rodilla y contusión de muñeca.*

*Que hasta el lugar se trasladó una dotación de la Policía Local de La Laguna. Que debido a la caída ha quedado incapacitada para sus quehaceres diarios.*

*Preguntada si desea manifestar, ampliar o añadir algo más para el esclarecimiento de los hechos que nos ocupan, manifiesta que NO, que lo dicho es verdad, por lo que una vez leída y hallada conforme, firma la presente en unión del Agente Instructor en el lugar y fecha al inicio indicado».*

2. En las citadas diligencias, consta, asimismo, parte de incidencias realizado por agente de la Policía Local personado en el lugar del incidente, indicando:

*«Que encontrándome prestando servicio de mi clase se me informa por parte de un viandante de que en las inmediaciones y concretamente en la calle (...), enfrente de (...) se acababa de caer al suelo una señora de avanzada edad.*

*Que dada la proximidad se comprueba la veracidad del comunicado, observándose como están levantando a la accidentada y sentándola en una silla del establecimiento.*

*Que la misma resulta ser (...), nacida el 18/11/1937, hija de (...) y (...), nacida en Los Realejos (...)*

*Que se encuentra con un fuerte dolor en la rodilla derecha, así como mareada y con gran lividez en el rostro.*

*Que se procede por medio de la Emisora Central a requerir en el lugar una dotación sanitaria, la cual (4340) se persona en aproximadamente diez minutos y cuyo personal hace una primera valoración y previas instrucciones de la Sala 112 evacua a la misma a la Residencia Sanitaria de La Candelaria, en compañía de su hermana que se encontraba en el lugar que asimismo informa que la accidentada se encuentra tomando Zintrón y que lleva un marcapasos*

*Que la causa de la caída es la existencia de varias losetas del firme que se encuentran levantadas y provocan constantes tropiezos de los transeúntes resultando accidentados en innumerables ocasiones precisando asistencia médica.*

*Que por parte de esta Unidad de Peatonales del Casco (U.P.C) se han efectuado informes y señalada la peligrosidad existente.*

*Que puesto en contacto telefónico con el encargado Responsable Municipal en funciones (...) y al cual se le informa del percance y de que es el enésimo que sucede, manifiesta, que se tiene conocimiento en Vías y Obras y que se va a proceder a su subsanación el próximo lunes día 27 de los corrientes ya que se estima que haya un descenso notable de la circulación y poder acometer los trabajos.*

*Que se acompañan al presente diferentes tomas fotográficas, tipo móvil».*

3. En el informe evacuado por el Área de Obras e Infraestructuras, de 13 de diciembre de 2017, en relación con este incidente (folio 19), se indica:

*«En relación con el expediente 2017006483 referente a la reclamación de Doña (...), por daños físicos sufridos el día 24 de febrero de 2017 a causa de un adoquín en la calle (...), a la altura del número (...), se informa:*

*El mantenimiento y conservación de las vías municipales es llevado a cabo por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.*

*En la fecha en que se produjo el incidente no existía Servicio para el mantenimiento de vías contratado con empresa externa.*

*A la vista de las fotografías, se observa como una de las baldosas de piedra que constituyen la vía se encontraba desnivelada, presentando un hundimiento por uno de los lados y encontrándose levantada por el otro extremo.*

*No interviene empresa adjudicataria.*

*Desde esta Área no ha emitido con anterioridad informe acerca de este incidente.*

*No existía señalización al respecto en el lugar.*

*Existía riesgo de tropiezo en el lugar. Se han realizado trabajos de reparación de losetas en la citada vía con posterioridad al incidente.*

*No consta en esta Área los hechos y circunstancias que se indican, salvo el presente expediente.*

*Se ha tenido conocimiento con anterioridad de otro incidente ocurrido en el lugar por las mismas razones.*

*Lo que se pone en conocimiento a los efectos oportunos».*

4. Posteriormente, la interesada presentó escrito ante el Registro General del Excelentísimo Ayuntamiento, el día 19 de febrero de 2018, con número de registro 2018-010280, interponiendo reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños físicos sufridos el día 24 de febrero de 2017, según alega, a causa de unos adoquines en mal estado, ubicados en la calle (...) número (...), acompañado de diversa documentación, y reclamando una indemnización por importe de 8.277,73 euros (folios 20-43).

5. Mediante Resolución de 23 de abril de 2018, se acordó admitir la reclamación e iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial. Asimismo, se requirió a la interesada, para que aportara diversa documentación necesaria para la tramitación del expediente. Esta documentación se presentó el día 7 de junio de 2018 (folios 51-54).

6. Mediante Resolución de 9 de noviembre de 2018, se admitió la prueba consistente en practicar testifical a los dos testigos propuestos por la interesada.

De la prueba testifical practicada, se acredita la veracidad de los hechos alegados por la reclamante, pues los testigos presencian directamente el incidente, manifestando entre otros, que la interesada se cae porque el adoquinado estaba roto y descascarado, e incluso levantado y se movía (folios 64 y 66); y uno de los testigos señala, además, que un par de días más tarde se procedió al cambio de la loseta (folio 96).

7. Respecto a la valoración del daño, consta en el expediente informe médico remitido por la Compañía Aseguradora de la Administración a través de la correduría de seguros el 3 de octubre de 2019, indicando que a la reclamante le corresponden 218 días de perjuicio personal básico y 33 días de perjuicio personal moderado (folios 70-72).

8. Conforme al art. 82 LPACAP se procedió a la apertura de trámite de audiencia, previo a la propuesta de resolución. Consta en el expediente acuse de recibo de 24 de octubre de 2019, sin que hasta la fecha se haya presentado alegaciones, justificantes o documentos (folios 73-74).

9. Por el Servicio de Hacienda y Patrimonio, del Área de Hacienda y Servicios Económicos del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, se emite propuesta de resolución estimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

10. No se aprecia la existencia de irregularidades en la tramitación del procedimiento que, por producir indefensión al interesado, impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (art. 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 prosigue pesando el deber de resolver expresamente (art. 21 LPACAP).

## IV

1. La propuesta de resolución sometida al análisis de este Consejo Consultivo estima la reclamación presentada; apreciando la realidad del hecho lesivo, el nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público y la exclusiva responsabilidad del Ayuntamiento en la producción del daño.

2. Confirmada la veracidad de los hechos sobre los que se sustenta la reclamación a resultas de las actuaciones practicadas en el procedimiento, hemos de convenir con la Administración en que procede declarar en este caso su responsabilidad por los daños causados.

La responsabilidad municipal está, de entrada, fuera de toda duda, conforme a los arts. 25.2.d y 26.1.a LBRL, ya que el Ayuntamiento es el responsable del mantenimiento en buen estado de calzadas y aceras.

Y admitida su competencia en materia de conservación de las vías públicas en condiciones objetivas de seguridad para el tránsito de vehículos y personas, ha de tenerse presente que *«el funcionamiento anormal de los servicios públicos puede partir, no solamente de actos positivos que en su ejecución generan la existencia de un daño a terceros, sino también y a la inversa, por el incumplimiento de una obligación de hacer o la omisión de un deber de vigilancia, por mucho que los mismos no sean dolosos y siempre que pueda decirse que la Administración tenía el*

*deber de obrar o comportarse de un modo determinado»* (STS de 27 de marzo de 1998).

En los casos de responsabilidad por omisión, la doctrina entiende que para que surja dicha responsabilidad es precisa la existencia de un deber de actuar, la omisión por parte de la Administración de tal deber, y que la actividad sea materialmente posible. Resulta de especial interés lo manifestado en el Dictamen n.º 310/2015, de 10 de septiembre, de este Consejo Consultivo de Canarias:

*«para que un daño se considere consecuencia de una inactividad administrativa se requiere en todo caso la existencia para la Administración de un previo deber de actuar que la coloca en la posición de garante de que no se produzca tal resultado lesivo y que tal deber no sea cumplido sin mediar causa de fuerza mayor. En los supuestos de responsabilidad por omisión debe identificarse siempre la existencia de un deber de actuar que permita afirmar que la acción omitida formaba parte del ámbito de funcionamiento del servicio público o de la actividad a la que estaba obligada la Administración. Ese previo deber de actuar constituye un presupuesto necesario para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración».*

Pues bien, en el supuesto analizado se dan los requisitos antes señalados.

Por un lado, es innegable la responsabilidad de la Administración Pública municipal en la conservación y mantenimiento de las aceras en condiciones de seguridad para los viandantes al amparo de lo dispuesto en los arts. 25.2, letra d) y 26.1, letra a) LRBRL. A partir de dichas normas se extrae un auténtico deber jurídico de actuar por parte de la Administración, debiendo ésta garantizar que el tránsito de los peatones por las aceras se haga en condiciones de seguridad, evitando en lo posible y mediante la adopción de las medidas oportunas, la existencia de riesgos que pudiesen afectar negativamente a los viandantes.

Por otro lado, se produce una omisión del deber de actuar por parte de la Entidad Pública; tratándose de una actividad materialmente posible con arreglo a los estándares medios de rendimiento del servicio. En efecto, tal y como resulta del informe de incidencias de la policía municipal y del informe del Servicio de Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento, que figuran en el expediente administrativo, la Administración municipal era consciente por otros incidentes de los defectos que presentaba la acera y de los riesgos que comportaba para la seguridad de los usuarios de la misma (peligro de caídas).



Ciertamente, lejos se está de tener que ser siempre así. Y, por ejemplo, en el Dictamen 313/2018, de 17 de julio, con cita de otros anteriores señalamos:

*«En relación con el funcionamiento del Servicio, procede remitirse a lo que ya se le manifestó en el reciente Dictamen 131/2018, de 3 de abril, en el que se indicaba lo siguiente:*

*“Como ha razonado este Consejo en supuestos similares (DDCCC 88/2018, 398/17,397/2017 y 390/2017, entre otros), aun admitiendo, como se hace, que la causa de la caída fuera el alegado desperfecto, es preciso tener en cuenta que de la mera producción del accidente no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración pues se precisa que, entre otros requisitos, concurra el necesario nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño por el que se reclama».*

En sentido similar dejamos igualmente consignado en nuestro Dictamen 376/2015:

*«El art. 139.1 LRJAP-PAC exige que para que surja la obligación de indemnizar de la Administración el daño alegado debe ser causa del funcionamiento normal o anormal de un servicio público. No basta por tanto que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño hay sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que este haya sido defectuoso. Es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad (...).*

*Las calles de una ciudad presentan distintos planos y elementos sobre su superficie que los transeúntes han de superar o sortear (...).*

*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 éstos 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, sino la omisión de la precaución debida al deambular».*

En alguna ocasión nos hemos referido, acaso con demasiado énfasis, a la eventual existencia de una regla general en sentido contrario, pero incluso aun siendo así, también hemos señalado (por todos, Dictámenes, 191/2017, de 12 de

junio y 99/2017, de 23 de marzo) que *«esta regla general -la inexistencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías y los daños por caídas de peatones que se imputan a desperfectos de la calzada, porque los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y por ende obligados a percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos- admite excepciones, lo que nos obliga a analizar singularmente caso por caso a fin de determinar si existe nexo causal y si concurren circunstancias que puedan quebrar total o parcialmente la citada relación de causalidad pues no es razonable exigirle a los peatones un nivel de atención extremo al transitar por la vía pública, máxime cuando lo hacen con la confianza en que la Administración ha prestado el servicio con la eficacia que se le presupone».*

Resulta, pues, imprescindible ponderar las circunstancias concretas de cada caso. Porque, respecto al defectuoso funcionamiento del servicio público de ejecución y mantenimiento de las vías por las que ha de transitar el viandante, también se ha pronunciado este Consejo Consultivo, entre otros, en los Dictámenes n.º 307/2018, de 11 de julio, 367/2018, de 12 de septiembre, 397/2018, de 28 de septiembre, 116/2019, de 4 de abril y 139/2019, de 23 de abril, 272/2019, de 11 de julio y 89/2020, de 12 de marzo, en el sentido que sigue:

*«No obstante, este Consejo también ha mantenido que los ciudadanos tienen derecho, cuando transitan por los espacios públicos destinados a tal fin, a hacerlo con la convicción de una razonable seguridad y es obligación de la Administración mantener las vías públicas en adecuadas condiciones de conservación, velando por la seguridad de los usuarios de las mismas, adoptando las medidas que fueren necesarias con el fin de evitar la existencia de riesgos que culminen con un accidente como el aquí producido»* (Dictámenes 468/2014, de 30 de diciembre; 441/2015, de 3 de diciembre; 4/2016, de 12 de enero; 115/2016, de 12 de abril; 274/2016, de 19 de septiembre; 463/2017, de 19 de diciembre y 91/2018, de 7 de marzo, entre otros).

En definitiva, los ciudadanos tienen derecho, cuando transitan por los espacios públicos destinados a tal fin, a hacerlo con la convicción de una razonable seguridad. Y es obligación de la Administración mantener las vías públicas en adecuadas condiciones de conservación, velando por la seguridad de los usuarios de las mismas, adoptando las medidas necesarias con el fin de evitar la existencia de riesgos que culminen con un accidente como el aquí producido.

En este caso, recaería sobre la Administración la carga de la prueba de la existencia de circunstancias eximentes. Y no sólo no lo ha hecho, sino que admite incluso su propia responsabilidad. No podemos sino coincidir con el criterio expuesto.

Hemos de tener en cuenta la edad y circunstancias de la reclamante con vistas a ponderar el grado de diligencia que le es exigible, así como la concreta zona de carácter peatonal por la que deambulaba. Y tampoco podemos obviar, desde luego, la existencia de varios incidentes previos en el mismo lugar, que debieron requerir una respuesta urgente de la Administración para poner remedio al defecto existente, por lo que le resulta imputable pasividad y falta de diligencia previa en la reparación de la acera. A falta de esta última, cuando menos, habría debido existir una señalización adecuada. Ha quedado reconocida, en suma, por la propia Administración la persistencia en la zona de adoquines en mal estado y la falta de la prestación del servicio de mantenimiento de vías públicas en las debidas condiciones.

Por lo demás, la cifra de la indemnización que resulte procedente ha de satisfacerse íntegramente al reclamante (al margen de la distribución interna que proceda realizar en torno a su cuantía entre la Administración y la compañía aseguradora), en la cuantía y amplitud acreditadas en el expediente (8.256,00 euros, por 218 días de perjuicio personal básico y 33 días de perjuicio personal moderado); y ha de actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad establecido por el Instituto Nacional de Estadística; con el pago, además, en su caso, 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 el art. 34.3 LRJSP.

## CONCLUSIÓN

La propuesta de resolución por la que se estima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual, planteada por (...), se entiende que es conforme a Derecho.