



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 9 3 / 2 0 2 1

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 22 de abril de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento 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 ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 157/2021 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños que se alegan causados por el 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. La interesada no ha cuantificado su reclamación, no obstante, se considera que, de estimarse, la cuantía debería exceder de 6.000 euros, toda vez que la compañía aseguradora del Ayuntamiento valoró, mediante informe médico pericial, las lesiones sufridas por la interesada en la cantidad de 17.837 euros, lo que determina la preceptividad de 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 (en adelante, LCCC).

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resulta de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), los arts. 32 y siguientes de la Ley

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

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 Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias (LMC).

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1. En este sentido, se ha de indicar que la reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [arts. 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 perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las vías públicas, que es de titularidad municipal [art. 26.1.a) LRBRL].

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 arts. 25.2, apartados d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

4.3. Finalmente, se ha de recordar que, como repetidamente ha razonado este Consejo Consultivo (Dictamen n.º 99/2017, de 23 de marzo, n.º 166/2019, de 9 de mayo de 2019, y n.º 214/2019, de 6 de junio, entre otros), el que la Administración mantenga relación contractual con una compañía de seguros, no significa que ésta sea parte en el procedimiento; puesto que la Administración responde directamente a los ciudadanos de su actuación, sin perjuicio de que a la aseguradora se le pidan los informes que considere precisos la Administración para la determinación y valoración del daño.

5. La reclamación se ha interpuesto dentro del año que establece el art. 67.1 LPACAP, ya que el hecho lesivo se produjo el 24 de julio de 2016, y la reclamación de responsabilidad patrimonial se interpuso el 21 de noviembre de 2016.

6. El art. 107 LMC 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.

Es, por tanto, competente para resolver el Sr. Alcalde, en virtud de las competencias atribuidas por el art. 124.4,ñ) LRBRL, 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 LMC.

II

Los hechos en los que se fundamenta la reclamación de responsabilidad patrimonial de (...) son los siguientes:

Que el día 24 de julio de 2016, alrededor de las 16:20 horas, sufrió un accidente en la plaza de la Catedral, (...), cuando tropezó con un desnivel a modo de reborde, de unos 8 centímetros de altura, que existe en dicha zona y que resulta muy difícil de ver, el cual además no está señalizado, motivo por el que no se percató de su presencia con la antelación necesaria para evitar el mencionado tropiezo.

Este accidente, del que fue socorrida de inmediato por agentes de la Policía Local y una unidad del Servicio de Urgencias Canario (SUC), le causó la fractura de su cadera izquierda, que requirió de cirugía para su sanación, reclamando por ello la correspondiente indemnización.

III

1. Del examen del expediente administrativo, consta la realización de los siguientes trámites:

- El procedimiento se inició con la presentación del escrito de reclamación inicial el día 21 de noviembre de 2016.

- El día 27 de junio de 2017, se dictó la Providencia de la Concejal Teniente de Alcalde de Hacienda y Servicios Económicos por la que se acordó la admisión a trámite de la reclamación formulada.

- El presente procedimiento cuenta con el informe preceptivo del Servicio, la apertura del periodo probatorio, practicándose las pruebas testificales propuestas por la interesada y, además, se le otorgó el trámite de vista y audiencia no formulando alegaciones.

- Por último, el 15 de marzo de 2021 se emitió Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

2. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver siendo el silencio administrativo de carácter desestimatorio (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP). Sin perjuicio de los efectos administrativos y, en su caso, económicos que ello pueda

comportar, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada, puesto que el órgano instructor considera que no se ha demostrado la concurrencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio y el daño sufrido por la interesada, ya que entiende que el accidente sufrido por la misma se debe únicamente a su falta de atención.

2. En el presente asunto, la realidad del hecho lesivo, que no ha sido puesta en duda por la Administración, ha resultado acreditada en virtud de las declaraciones testificales aportadas por la interesada, corroboradas por el informe de los agentes actuantes de la Policía Local, el informe del SUC y los informes médicos aportados, que ponen de manifiesto la existencia de una lesión consistente en fractura de cadera que es compatible con un accidente como el relatado por la interesada.

Asimismo, resulta demostrada la escasa visibilidad del reborde que causó el accidente, pues en el informe de los agentes actuantes de la Policía Local se afirma, tras comprobar la zona del accidente, que el escalón, de 8 cms de altura, resultaba ser poco visible para cualquiera. Además, el Servicio en su informe no se pronuncia acerca de este extremo, limitándose a manifestar que se mantuvo el mismo tras la remodelación de la plaza de la Catedral por indicación de la Comisión Insular de Patrimonio Histórico del Cabildo Insular de Tenerife.

Además, el acertado parecer de los agentes de la Fuerza actuante se ve corroborado por el material fotográfico incorporado al expediente, el cual muestra que tanto por la escasa altura del escalón, como por el material de que está hecho, de piedra chasnera oscura, del mismo color que el resto de la plaza y sin que se rompa la continuidad visual de la zona, lo convierten en un elemento escasamente visible para cualquiera, como ellos consideran, y, por tanto, en una fuente de peligro para las personas usuarias de la vía.

Teniendo en cuenta lo hasta ahora razonado, y en relación con el funcionamiento del Servicio, cabe señalar que si el Ayuntamiento se vio obligado a mantener dicho escalón por cuestiones relativas a la adecuada conservación del Patrimonio Histórico, debió señalar el peligro que el mismo puede entrañar de la manera más adecuada que le fuera posible pues, por su escasa visibilidad, difícilmente se pueden percatar los peatones de su presencia, especialmente, los que no conozcan la zona.

Ahora bien, también ha resultado demostrado que la interesada, que iba hablando con las personas que la acompañaban, todas ellas testigos presenciales del accidente, no mantuvo la necesaria atención con la que deben transitar las personas usuarias de las vías públicas, tal como ha quedado acreditado tras la práctica de la prueba testifical, lo cual, unido al hecho de que el accidente se produjo a plena luz del día, viene a determinar que la conducta de la reclamante tuvo también incidencia en la producción del hecho lesivo.

3. En el reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 157/2021, de 8 de abril, entre otros muchos se ha señalado que:

«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares (véanse, por todos, los DDCC 55 y 81/2017) que la existencia de irregularidades en el pavimento no produce siempre e inevitablemente la caída de los peatones, pues la inmensa mayoría transitan sobre ellos o los sortean sin experimentar caídas. En muchos casos la caída de un peatón no se debe por tanto a la mera existencia de esa deficiencia, sino, como en este supuesto, a que a ella se ha unido de manera determinante la negligencia del transeúnte.

En este sentido, en el Dictamen 142/2016, de 29 de abril, se señala por este Organismo lo siguiente:

“ (...) de la presencia de obstáculos o desperfectos en la calzada no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que tales irregularidades, de existir, resulten visibles para los peatones, porque estos están obligados a transitar con la debida diligencia al objeto de evitar posibles daños (DDCC 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio; 374/2014, de 15 de octubre; 152/2015, de 24 de abril; 279/2015, de 22 de julio; 402/2015, de 29 de octubre; 441/2015, de 3 de diciembre; y 95/2016, de 30 de marzo, entre otros muchos)”.

Y añade el Dictamen 307/2018:

“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).

Al respecto este Consejo Consultivo ha manifestado en el reciente Dictamen 85/2018, de 1 de marzo, que es responsabilidad de las Administraciones Públicas titulares de las vías asegurar que en los lugares de obligado paso y uso por los peatones no existan obstáculos o elementos que dificulten su deambulaci3n segura y que estos usuarios pueden depositar su confianza en que las mismas velar3n por el adecuado estado de dichos lugares y no se vean obligados a incorporar especiales cautelas en su utilizaci3n”».

Esta doctrina, que resulta ser plenamente aplicable al presente caso, determina que, en el supuesto que nos ocupa, ha resultado probada la existencia de relaci3n de causalidad entre el funcionamiento anormal del servicio y el da1o reclamado por la interesada, si bien, se ha de apreciar la concurrencia de culpas en la producci3n del resultado lesivo en un 50%, lo que hace necesario proceder a la moderaci3n de la cuantía indemnizatoria.

4. Respecto a la modulaci3n de la cuantía indemnizatoria, en el Dictamen anteriormente referido tambi3n se ha se1alado lo siguiente:

«Respecto a la moderaci3n del quántum indemnizatorio, el Tribunal Supremo ha se1alado lo siguiente (sentencia de esta Sala 3.ª, secci3n 6.ª, del Tribunal Supremo, de 12 de mayo de 1998):

«Aun cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose a un carácter directo, inmediato y exclusivo para caracterizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el da1o o lesi3n que debe concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las administraciones p3blicas, la aplicaci3n de esta doctrina no puede ser realizada sin importantes matizaciones que ha llevado a cabo la jurisprudencia m3s reciente. Así, la sentencia de 25 de enero de 1997 afirma que la imprescindible relaci3n de causalidad entre la actuaci3n de la Administraci3n y el resultado da1oso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes (aunque admitiendo la posibilidad de una moderaci3n de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnizaci3n) y esta misma doctrina es reiterada por la de 26 de abril de 1997. Por su parte, la sentencia de 22 de julio de 1988 ya declar3 que la nota de “exclusividad” debe ser entendida en sentido relativo y no absoluto como se pretende, pues si esta nota puede exigirse con rigor en supuestos da1osos acaecidos por funcionamiento normal, en los de funcionamiento anormal el hecho de la intervenci3n de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administraci3n y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensaci3n (asumiendo cada una la parte que le corresponde) o de atemperar la indemnizaci3n a las características o circunstancias concretas del caso examinado».

Por su parte, la sentencia de 8 de octubre de 2013, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Rec.274/2012), se pronuncia en los siguientes términos:

«En los pleitos relativos a responsabilidad patrimonial de la Administración pública no es infrecuente que se produzcan interferencias entre los títulos de imputación de responsabilidad afectantes a la Administración.

En nuestro ordenamiento jurídico se admite la posibilidad de que, pese a que exista culpa por parte de quien sufrió la lesión y siempre que ésta no sea excluyente de la responsabilidad patrimonial de la Administración, subsista la relación de causalidad a que se refiere el artículo 139 de la Ley 30/1992. En estos casos si concurren además el resto de los requisitos exigidos legalmente, puede declararse la responsabilidad de la Administración.

El reparto de la carga indemnizatoria presupone que el daño es jurídicamente imputable a ambos sujetos de la relación, por haberse acreditado que la conducta de la víctima también ha tenido poder suficiente para causarlo. En estos casos en que el efecto lesivo es jurídicamente imputable en parte al perjudicado y en parte a la Administración, la responsabilidad de ésta última únicamente habrá de cubrir una parte del daño, debiendo el perjudicado cargar con la otra parte. Y precisamente es esta concurrencia de culpas la que impone una moderación de la cifra indemnizatoria. Para concretar y asignar las cuotas lesivas cuando no sea posible averiguar la cuota ideal con la que la víctima ha contribuido la producción del daño es procedente imputar el efecto lesivo a las dos partes por mitad».

A la vista de la doctrina expuesta, y teniendo en cuenta las concretas circunstancias del caso que nos ocupa, le corresponde asumir a cada una de las partes implicadas en el presente expediente el 50% de la responsabilidad en la causación del daño, por lo que la indemnización comprensiva de la totalidad de los daños, habrá de minorarse con arreglo a dicho porcentaje de responsabilidad.

La cuantía total de la indemnización es la manifestada por la compañía aseguradora del Ayuntamiento, la cual se funda en un informe médico pericial y que asciende a la cantidad de 17.837 euros, de la que le corresponde a la interesada el 50%, como ya se ha determinado.

En todo caso, la cuantía final de esta indemnización 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, todo ello de conformidad con lo establecido en el art. 34.3 LRJSP.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución que desestima la reclamación formulada, se considera contraria a Derecho, procediendo la estimación parcial de la reclamación en los términos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.