



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 3 8 / 2 0 2 1

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 23 de septiembre de 2021.

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 ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 397/2021 ID)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por oficio de 15 de julio de 2021 por el Excmo. Sr. Alcalde de San Cristóbal de La Laguna, con entrada en el Consejo Consultivo el 16 de julio de 2021, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado el 27 de abril de 2017, a instancia de (...), en solicitud de una indemnización por las lesiones producidas presuntamente como consecuencia de una caída debida al 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 interesada cuantifica la indemnización que solicita en 10.825,97 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 de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

---

\* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

(en adelante 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 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 (LMC).

## II

1. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva. La reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los daños que ha sufrido por la caída producida presuntamente debida al mal estado del pavimento de la acera. El Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la causación del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal.

2. La reclamación se ha interpuesto dentro del año que establece el art. 67.1 LPACAP, ya que el hecho lesivo se produjo el 25 de abril de 2017, mientras que los hechos fueron denunciados ante la policía local el día 27 de abril de 2017 y la reclamación de responsabilidad patrimonial se interpuso el 19 de diciembre de 2017.

3. 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. El Reglamento Orgánico municipal, en su artículo 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, Asuntos Económicos y Seguridad Ciudadana, así como por Decreto del Sr. Alcalde-Presidente n.º 4182/2019, de 20 de junio; 2974/2020, de 7 de mayo y 4922/2021, de 17 de junio.

4. Por último, como repetidamente ha razonado este Consejo (ver por todos el DCC 99/2017 o DCC 426/2020), 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 administrados de su actuación, sin perjuicio de que a la aseguradora se le pidan los informes que la Administración considere pertinentes.

### III

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

*«PRIMERO.- Accidente por caída sufrido por esta dicente*

*Sobre las 18:45 horas del día 25 de abril de 2017, esta dicente caminaba por la Calle (...), de San Cristóbal de La Laguna, cuando al llegar a la altura de la sede de la empresa (...) tropezó con una de las baldosas del pavimento que se encontraba de forma sobresaliente a las demás.*

*A causa del tropiezo, esta dicente cayó hacia adelante, golpeándose y sufriendo lesiones corporales. Consiguió amortiguar parcialmente la caída con los brazos si bien, como fruto de la misma, se dañó un diente y sufrió lesiones en miembros superiores, como se describe en el parte médico que se aportará como prueba documental a este escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial.*

*La caída se produce como consecuencia del mal estado del pavimento, pues unas baldosas sobresalen sobre otras.*

*En el lugar de los hechos descritos anteriormente esta reclamante fue atendida por agentes de la Policía Local de La Laguna y por una ambulancia del Servicio Canario de la Salud que la trasladó hasta el Centro de Salud de San Benito.*

*Respecto a posibles personas que presenciaron los hechos expuestos, había testigos del suceso que fueron identificados por la Policía Local».*

### IV

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

1.1. Consta en el expediente denuncia presentada por la interesada, en la Policía Local el día 27 de abril de 2017, Diligencias Policiales n.º 15840/2017, acompañada de diversa documentación, manifestando:

*«Que siendo aproximadamente las 18.45 horas del día 25/04/2017, caminaba por la calle (...) y al llegar a la altura de la empresa (...) aproximadamente tropezó con una de las baldosas del pavimento que se encontraba de forma sobresaliente a las demás.*

*Que con motivo del tropiezo cayó hacia adelante golpeándose y aguántandose con los brazos si bien, fruto de la caída se lesionó un diente y se produjo lesiones en miembros superiores como se apunta en el parte médico facultativo que se aporta.*

*Que la caída se produce como consecuencia del mal estado del pavimento, pues unas baldosas están sobresaliendo a otras».*

Asimismo, consta en el expediente parte de incidencias realizado por agentes de la Policía Local personados en el lugar del incidente, acompañado de reportaje fotográfico, indicando:

*« (...)*

*Que los Agentes observan como la loseta donde cayó la afectada está algo levantada, se adjunta reportaje fotográfico.*

*Se adjunta informe gráfico (...) ».*

1.2. Posteriormente la interesada presentó escrito ante el Registro General del Excelentísimo Ayuntamiento, el día 19 de diciembre de 2017, con número de registro 2017-084603, interponiendo reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños físicos sufridos el día 25 de abril de 2017, según alega a causa de unas baldosas que sobresalen del pavimento, ubicadas en la calle (...), acompañado de diversa documentación y reclamando una indemnización por importe de 10.825,97 euros.

1.3. Mediante resolución de inicio de 12 de junio de 2018, se acordó admitir la reclamación e iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial y asimismo se requirió a la interesada, para que aportara diversa documentación necesaria para la tramitación del expediente.

Documentación que presentó el día 3 de julio de 2018.

1.4. Consta en el expediente informe del Área de Obras e Infraestructuras de 23 de abril de 2018, en relación con este incidente, indicando:

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

*b) En la fecha en que se produce el incidente, no existe Servicio para el mantenimiento de vías contratado con empresa externa.*

*c) Existían losetas levantadas en el lugar de referencia*

*d) No interviene empresa adjudicataria.*

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

*f) No existía señalización en el lugar de referencia.*

*g) Actualmente no existe el citado riesgo dado que se realizaron trabajos para el arreglo de las losetas que se encontraban en mal estado.*

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

*i) No se ha tenido conocimiento con anterioridad de otros incidentes ocurridos en el lugar por las mismas razones».*

1.5. Mediante resolución de trámite de 9 de noviembre de 2018, se admitió la prueba consistente en practicar testifical al testigo propuesto por la interesada (...).

De la prueba testifical practicada, se acredita la veracidad de los hechos alegados por la reclamante. Interesa destacar que el testigo presencia directamente el incidente, señala que el mismo ocurre de día y que estaba despejado, que iba caminando sola y tropezó con la esquina de baldosa que sobresalía del resto, que además todas las baldosas están desniveladas, señalando igualmente que sigue estando en las mismas condiciones.

1.6. Consta en el expediente comparecencia con fecha 19 de diciembre de 2018 de (...) en la que autoriza y otorga poder al abogado (...).

1.7. 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 23 de diciembre de 2020, con el siguiente desglose:

« (...)

*21 días de perjuicio personal básico a 30 euros 630 euros*

*Total a indemnizar 630 euros».*

Asimismo, consta en el expediente facturas de (...) en concepto de sesiones de fisioterapia por importe de 1021 euros.

1.8. Conforme al art. 82 LPACAP se procedió a la apertura de trámite de audiencia al representante de la interesada, previo a la Propuesta de Resolución.

El día 18 de febrero de 2021, el representante de la interesada presentó escrito de alegaciones sin adjuntar documentación adicional alguna, indicando en síntesis que se le reconozca la indemnización a la interesada.

1.9. Se formula el 16 de julio de 2021 Propuesta de Resolución parcialmente estimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial por importe de 1.651 euros, reconociendo también la actualización que proceda a la fecha en que se ponga fin al procedimiento y los intereses por demora en el pago que se determinarán conforme a la Ley General Presupuestaria

2. Se ha sobrepasado manifiestamente el plazo máximo de seis meses para resolver siendo el silencio administrativo de carácter desestimatorio (art. 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).

## V

1. En cuanto al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución estima parcialmente la reclamación de la interesada al entender que ha quedado acreditado el nexo de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento de la Administración, a través de la prueba documental (documental médica e informe policial y del servicio que reconoce el mal estado de las baldosas, el riesgo que esa situación genera y la inactividad del Ayuntamiento en su reparación) y testifical obrante en las actuaciones.

2. La jurisprudencia ha precisado (entre otras STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que *«para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:*

*- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.*

*- Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.*

*- Ausencia de fuerza mayor.*

*- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».*

3. Del conjunto del material probatorio obrante en las actuaciones resulta acreditado que la reclamante sufrió las lesiones por las que reclama, así como el lugar y modo en que se produjo la caída. Así se deriva claramente de la testifical realizada y de la documentación aportada.

Asimismo, el informe del Servicio reconoce la existencia de losetas desniveladas en la acera, en el lugar referido por la reclamante, con el consiguiente riesgo de caída.

Consecuentemente, la existencia de desperfectos en el lugar de la caída ha sido la causa que generó el accidente que motiva la reclamación de responsabilidad

patrimonial formulada, lo que determina que el funcionamiento del servicio público viario ha sido deficiente, en relación con las funciones de control y mantenimiento o reparación de la vía, dando lugar a que se ocasionara un daño a la reclamante, que no tiene el deber jurídico de soportar.

Por lo tanto, existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño padecido por la interesada.

En relación con ello, hemos razonado en nuestros Dictámenes que, en cuanto a la relación 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, si bien los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y por ende obligados a prestar la atención suficiente para percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos, también les asiste su derecho a confiar en la regularidad y el funcionamiento adecuado de los servicios públicos, por lo que debemos 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 (por todos, Dictamen 456/2017).

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, en nuestra doctrina, entre otros, en los Dictámenes 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 y 272/2019, de 11 de julio, en el sentido siguiente:

*«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 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 deambulación segura y que estos usuarios pueden depositar su confianza en*

*que las mismas velarán por el adecuado estado de dichos lugares y no se vean obligados a incorporar especiales cautelas en su utilización».*

4. En el caso que nos ocupa, las circunstancias concurrentes nos permiten imputar la responsabilidad al Ayuntamiento.

El accidente se produjo por el desnivel de las losetas de la calle (...), no siendo fácilmente sorteable por existir muchas losetas en el mismo mal estado

Por ello, entendemos que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho, debiendo estimarse la pretensión de la reclamante.

5. En cuanto a la valoración de los daños personales, damos por acertada la valoración efectuada por la aseguradora municipal fundada en informe pericial realizado en virtud de la documentación médica incorporada al expediente (21 días de perjuicio personal básico a 30 euros por día), valorado conforme a 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 accidente de circulación, aplicable en virtud del art 34.3 LRJSP), a lo que hay que añadir las facturas de fisioterapia de (...) por importe de 1.021 euros. Asimismo, se debe añadir el recibo de Vitaldent por importe de 85,10 euros, ya que la Propuesta de Resolución no justifica qué aspecto concreto del RD 1619/2012, de 30 de noviembre, se incumple con el citado recibo, amén que tal defecto del recibo se pone por primera vez de manifiesto por el Ayuntamiento en la Propuesta de Resolución, sin que la interesada se le haya dado la oportunidad de alegar sobre ello, o se le diera la oportunidad de subsanar cualquier defecto, cuando el recibo estaba desde el comienzo en el expediente. No se incluyen, sin embargo, en los conceptos indemnizables las secuelas porque no se prueba su evolución desde que la caída se produjo o desde su aparición y la relación de causalidad con la caída producida. La indemnización deberá actualizarse a la fecha de terminación del procedimiento y efectuarse el pago 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.

6. Por último, en consonancia con lo señalado en el Fundamento II.4 de este Dictamen, la indemnización que le corresponde a la reclamante debe ser abonada por la Administración, sin perjuicio de la posterior repetición que ésta haga a su aseguradora. Según ha razonado reiteradamente este Consejo en asuntos donde se produce la misma circunstancia (por todos, Dictámenes 285/2015, de 24 de julio, 307/2015, de 10 de septiembre, 313/2018, de 17 de julio y 406/2019, de 14 de



noviembre) 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 concluye el procedimiento, acordar que la aseguradora abone la indemnización propuesta al interesado. Será con posterioridad, una vez reconocida la responsabilidad patrimonial de la Administración, cuando ésta, de acuerdo a su relación contractual con la aseguradora, pueda exigirle el abono de la indemnización a dicha compañía de seguros.

## CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución se ajusta parcialmente al Ordenamiento Jurídico, debiendo estimarse la pretensión de la interesada en la cantidad de 1.736,10 euros, cantidad que deberá ser actualizada a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, y efectuarse el pago de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada.