



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 5 5 / 2 0 2 2

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 26 de abril de 2022.

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. 103/2022 ID)\**.

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

### I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de La Laguna, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado el 31 de mayo de 2018, a instancia de (...), en solicitud de indemnización por las lesiones sufridas como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario.

2. La indemnización que se solicita por la reclamante es superior a 6.000 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.

4. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario, por consiguiente, de acuerdo con el art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias (LMC), corresponde al Sr. Alcalde la competencia para su

---

\* Ponente: Sr. Suay Rincón.

resolución, sin perjuicio de las delegaciones que, en su caso, se hayan podido efectuar (arts. 32 y 40 LMC).

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 [art. 4.1.a) LPACAP]. El Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la causación del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal, en virtud del art. 25.2.m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

La reclamación se interpone dentro del plazo de un año establecido por el art. 67 LPACAP, por lo que no es extemporánea.

6. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aun expirado este, y 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).

7. No se aprecia deficiencias en la tramitación del procedimiento que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

## II

1. En la denuncia presentada por la representación de la interesada ante la Policía Local el día 31 de mayo de 2018, se aduce que como consecuencia de una caída en vía pública, concretamente en la acera situada en la calle (...), tras tropezar con una baldosa que se encontraba levantada con respecto al firme normal de la acera, se le produjeron unas lesiones por las que reclama. Que los hechos ocurrieron el día 29 de mayo de 2018 alrededor de las 12:00 horas. Que debido a la caída, fue atendida por varias personas que se encontraban en el lugar y un agente de la Policía Local de San Cristóbal de La Laguna, quién le informó que debería presentar denuncia por los hechos. Que la misma fue trasladada posteriormente debido al fuerte dolor que padecía al Centro de Salud de San Benito, desde donde se la derivó al Hospital Universitario de Canarias para ser atendida de las lesiones, diagnosticándole rotura de peroné y varias contusiones, adjuntando Parte de Lesiones del Centro de Salud de San Benito, Parte Judicial del Hospital Universitario de Canarias y varias fotos del estado de la acera donde se produjo la caída.

2. EL agente que asistió a la interesada informa que siendo las doce horas y treinta minutos del día 29 de mayo de 2018, es requerido por varias personas en calle (...) a la altura del n.º (...), ya que se encuentra en el lugar una señora que se ha

tropezado y refiere dolor en la pierna izquierda principalmente. Que le ofrece asistencia sanitaria en varias ocasiones, negándose ésta a recibir dicha asistencia y manifestando que si el dolor continúa irá al médico por sus propios medios. Que tras incorporarse se le acompaña hasta cruzar a la plaza de (...), donde es acompañada hasta su domicilio por personal de señalizaciones que se encontraba realizando sus labores cerca del lugar, no sin antes haber sido informada de los derechos que como perjudicada le asisten según la legislación vigente. Que se observa losetas hundidas a la altura del n.º 30, donde al parecer tropieza la señora, según sus manifestaciones. Que se adjunta informe fotográfico del estado de la acera y del lugar donde tropieza.

3. El Área de Obras e Infraestructuras informa, en relación con este incidente, que el mantenimiento de las aceras de esa zona del municipio está contratado con la empresa (...).

*c) A la vista de las fotografías, se observa un hundimiento de algunas de las losetas del tramo de acera frente al n.º (...) de la calle (...).*

*d) El Servicio se presta por la empresa adjudicataria.*

*e) Desde esta Área no se ha emitido con anterioridad informe acerca de este incidente, pero sí se puso en conocimiento del Servicio de mantenimiento con el fin de que proceda a subsanar el desperfecto.*

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

*g) Debido al hundimiento existe riesgo de tropiezo. En cuanto a la visibilidad del desperfecto, se hace constar que el incidente tuvo lugar en horario diurno (concretamente sobre las 12.00 horas), estimando que fuera visible.*

*h) Se tuvo constancia del incidente con la entrada en el Área del expediente, poniendo en conocimiento del mismo a la empresa adjudicataria.*

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

4. A la vista de lo anterior, mediante Resolución de inicio de fecha 4 de septiembre de 2019, se acordó dar traslado a la empresa (...) como empresa adjudicataria del servicio, para que presentara alegaciones.

La mercantil presentó escrito de alegaciones el día 17 de septiembre de 2019 con número de registro 190112634820, en el que solicita se declare la falta de responsabilidad de (...), en los daños y perjuicios sufridos por (...).

Asimismo, se requirió a la interesada para que aportara diversa documentación necesaria para la tramitación del expediente. La interesada presentó diversa documentación el día 1 de octubre de 2019 con registro de entrada número 61833, entre la que destacan diversos informes médicos, medios de prueba, y la acreditación del letrado (...), que será representante de la interesada en las sucesivas actuaciones y tramitación de este expediente.

5. Consta en el expediente informe médico pericial aportado por la entidad aseguradora del Ayuntamiento de fecha 9 de noviembre de 2020.

Dicha valoración de la indemnización contenía un error en el cálculo de la cuantía, solicitándole que se modificara o ratificara la valoración inicial recibida.

Así, el día 22 de octubre de 2021, la Aseguradora del Ayuntamiento emitió nuevamente informe médico pericial, en el que se establece el siguiente desglose en relación con los daños:

- 45 días de perjuicio personal básicos, a razón de 31,33 euros cada día, lo que resulta una cantidad de 1.409,85 euros.

- 15 días de perjuicio personal moderado, a razón de 54,29 euros cada día, lo que resulta una cantidad de 814,35 euros.

6. De acuerdo con lo establecido en el art. 82 LPACAP, se procedió a la apertura del trámite de audiencia, previo a la propuesta de resolución, sin que la parte interesada presentara nuevas alegaciones o aportación de nuevos documentos.

7. La Propuesta de Resolución estima parcialmente la pretensión de la interesada al apreciar concausa en la producción del daño imputable a la interesada, reconociéndole el derecho a ser indemnizada en la cantidad de 1.474,17 euros, esto es, el 50% de la cantidad en que fueron valorados los daños sufridos.

### III

1. De acuerdo con la reiterada doctrina jurisprudencial (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998) no es acorde con el principio de responsabilidad patrimonial su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier

evento. Lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Así las cosas, como también ha sido razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo, para que surja la obligación de indemnizar de la Administración no basta que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño haya sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que éste haya sido defectuoso; es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad.

Y 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, que es el concreto supuesto que aquí nos ocupa, en no pocos dictámenes hemos razonado igualmente que, 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 se hace preciso 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 54/2019, de 20 de febrero).

La aplicación de uno u otro de estos dos principios, ponderándolos adecuadamente para el caso concreto, permitirá llegar a la conclusión adecuada.

2. Examinado el contenido del expediente elevado a este Consejo Consultivo, y a la vista de las concretas circunstancias concurrentes en el supuesto enjuiciado, se entiende ajustada a Derecho la Propuesta de Resolución sometida a nuestra consideración.

La interesada denuncia el mal estado de la acera como causa de la caída que le produjo las lesiones por las que reclama, entendiendo que la Administración municipal ha incumplido con su deber de mantener las aceras en condiciones óptimas para el tránsito de los peatones.

Pues bien, ha quedado cumplida constancia en el expediente de que la caída de la reclamante se produjo, en efecto, en el lugar indicado por ella. Particularmente relevante a este respecto es el atestado policial que obra en el expediente y en el que se hace constar que *«Personado el agente actuante en dicha zona se comprueba que había hecho acto de presencia una ambulancia del SUC, con Cod 4340 y cuyos técnicos sanitarios atienden a la víctima pudiendo observar que la señora presentaba un fuerte golpe en el ojo produciéndole hinchazón»*.

*Y, por otro lado, a través de las fotografías asimismo incluidas en el atentado se percibe asimismo la existencia en dicho lugar de unas baldosas en mal estado de conservación, extremo que rubrica el servicio concernido en su informe que, concretamente, señala que «a la vista de las fotografías, se observa un hundimiento de algunas de las losetas del tramo de acero ubicado frente al n.º (...) de la calle (...)»*.

De este modo, la existencia en el lugar del desperfecto indicado y el inadecuado estado de conservación en que se encontraba la vía pública en dicho lugar resultó a la postre determinante para la producción del hecho lesivo.

3. Esgrime la entidad encargada del mantenimiento en buen estado de las vías públicas de titularidad municipal una circunstancia de la que pretende deducir la inexistencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

La supuesta conducta de la víctima habría de venir a hacer quebrar, a su entender, el nexo causal exigible entre el funcionamiento del servicio público y el daño por el que se reclama, al no haber observado la reclamante en el supuesto que nos ocupa la mínima diligencia que ha de observar en su deambular por las vías públicas.

Sin embargo, la indicada circunstancia no exime a la Administración de dicha responsabilidad, porque no es de por sí suficiente a tal efecto el dato de que no se conozcan otros accidentes en la misma zona, por un lado (que el desconocimiento de otros accidentes sea en efecto un factor indiciario de la existencia de responsabilidad no ha de llevar derechamente y sin más a la conclusión contraria, si ello no es así); y, por otro lado, tampoco era sencillo de percibir el obstáculo, a la vista de las características de la vía.

Sí que sirve, sin embargo, tal circunstancia para amortiguar dicha responsabilidad y estimar por tanto que existe en el caso una concurrencia de causas, como concluye la Propuesta de Resolución, dada, por una parte, la hora en que se produjo el accidente (a mediodía, con lo que las condiciones de visibilidad eran las más favorables) y la posibilidad también de sortear el obstáculo o la deficiencia en la acera (con todo, y pese a las características antes apuntadas de la vía pública).

4. A falta de un criterio suficientemente preciso sobre los términos en que procede repartirse la responsabilidad en este caso, se considera apropiada su distribución por mitades, de tal manera que corresponde a la Administración cubrir el 50% del importe de los perjuicios causados.

En cuanto a dicho importe, por otro lado, se estima como razonable la valoración efectuada por la Administración, frente a la que la reclamante intenta hacer valer, en cuanto fundada aquélla en criterios objetivos sobre la base del informe pericial que asimismo se ha aportado al expediente (1.474.17 euros, 50% del importe de los perjuicios causados).

Sin embargo, en lo que a este extremo concierne, se hace preciso indicar resulta contrario a la reiterada doctrina de este Consejo Consultivo lo que a continuación establece la Propuesta de Resolución en su punto tercero, en la medida en que únicamente ordena a la Administración actuante el pago de la franquicia establecida (300 euros).

Las relaciones entre la Administración y su entidad aseguradora son ajenas al particular que ha sido víctima del daño por el que reclama, así que no pueden repercutirle en sentido desfavorable, de tal manera que corresponde a la Administración el abono íntegro de la cantidad en que se cifra su responsabilidad, sin perjuicio de que con posterioridad pueda reclamar dicho importe a aquella entidad (deducida en tal caso la franquicia).

5. Por virtud de cuanto antecede, la Propuesta de Resolución, que estima parcialmente la pretensión resarcitoria de la interesada por los daños sufridos como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario, se considera conforme a Derecho, tanto en lo relativo a la existencia de una responsabilidad compartida en la producción del hecho lesivo (punto uno), como en lo que hace al importe en que se concreta la cuantía a la que asciende la responsabilidad de la Administración (punto dos); no así, sin embargo, en cuanto a la limitación del pago que le corresponde efectuar a ella y que sitúa únicamente en lo que constituye la franquicia del contrato

de seguro, debiendo extenderse el pago a la cuantía total en que se cifra su responsabilidad, sin perjuicio de su ulterior reclamación a la entidad aseguradora de la cantidad correspondiente (punto tres).

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que estima parcialmente la pretensión resarcitoria de la interesada por los daños sufridos como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario, se considera conforme a Derecho, si bien en los concretos términos indicados en el apartado quinto y último del Fundamento III de este Dictamen.