



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 3 7 / 2 0 2 2

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 19 de septiembre 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 lesiones personales sufridas en una caída, como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 286/2022 ID)\**.

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

### I

1. El presente Dictamen -solicitado por el Sr. Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna- tiene por objeto la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal, iniciado a instancia de (...) y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la reclamante como consecuencia de la caída sufrida por ésta en la vía pública [(...), ubicada en el término municipal de San Cristóbal de La Laguna] el día 16 de noviembre de 2019 debido al mal estado de conservación del bordillo de la acera que permite el acceso a la zona de contenedores de residuos.

2. La interesada no cuantifica la indemnización; pero de los informes que obran en el expediente administrativo se deduce que la cuantía indemnizatoria que le pudiera corresponder de ser estimada su reclamación sería 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 Alcalde-Presidente del Ayuntamiento 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), en relación el primer precepto,

---

\* Ponente: Sra. de Haro Brito.

con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la precitada LPACAP; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP); Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, 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 (en adelante, LMC).

4. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo LPACAP. En este sentido, el evento dañoso se produce el día 16 de noviembre de 2019 y el escrito de reclamación se interpone el día 25 de agosto de 2020, por lo que se entiende que la reclamación ha sido interpuesta en plazo. Circunstancia esta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución.

5. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

5.1. La reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 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 (servicio público municipal de mantenimiento de las vías públicas).

5.2. 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, apartado d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

5.3. Asimismo, en el presente supuesto se encuentra legitimada pasivamente la entidad mercantil (...), en su calidad de adjudicataria del contrato de «*servicio de mantenimiento, conservación y mejora de vías y espacios públicos municipales*» - folios 12 y ss.- en la fecha en que acaeció el evento dañoso; y a cuya defectuosa prestación se imputan los daños irrogados a la reclamante.

6. Ante todo procede tener en cuenta que tanto la legislación vigente en materia de contratación pública, como las pretéritas regulaciones relativas a la responsabilidad por daños causados en ejecución de un contrato administrativo, imponen al contratista la obligación de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de la ejecución del contrato, salvo cuando

tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, en cuyo caso será esta la responsable.

Por esta razón, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista, que ostenta la condición de interesado a tenor del art. 4.1, letra b) LPACAP, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces este será el obligado a resarcirlo de acuerdo con la legislación reguladora de la contratación pública.

En definitiva, el procedimiento para las reclamaciones por daños causados por contratistas de la Administración es el regulado en la LPACAP cuando el perjudicado reclama a esta el resarcimiento; y en ellos está legitimada pasivamente la empresa contratista, puesto que tiene la cualidad de interesada según el citado art. 4.1, letra b) LPACAP. De esta manera, resulta necesario que se le comunique la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos (v. Dictamen 362/2020, de 1 de octubre).

Pues bien, en el presente supuesto consta acreditado que la empresa contratista ha sido llamada al procedimiento administrativo en su condición de interesada ex art. 4.1, letra b) LPACAP, habiéndose personado mediante escrito de su representante legal presentado el día 15 de diciembre de 2020, formulando las alegaciones que tuvo por conveniente. Asimismo, se constata que durante la instrucción del expediente de responsabilidad patrimonial se confirió trámite de vista y audiencia a la entidad contratista ex art. 82 LPACAP.

7. En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, la demora producida no impide la resolución del procedimiento, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3, b) LPACAP.

8. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario (art. 107 LMC). Asimismo, al amparo de lo establecido en el art. 15.2, letra h) del Reglamento Orgánico del Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna (aprobado en sesión plenaria celebrada el día 16 de abril de 2009 y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia n.º 99, de 27 de mayo de 2009), en relación con lo dispuesto en el art.

107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde, en principio, a la Junta de Gobierno Local, sin perjuicio de las delegaciones que se puedan efectuar en otros órganos municipales.

En este sentido, y de conformidad con lo manifestado en la Propuesta de Resolución -Consideración Jurídica sexta- dicha competencia ha sido atribuida, por delegación, al Concejal-Teniente de Alcalde de Hacienda, Asuntos Económicos y Seguridad Ciudadana; por lo que la resolución del presente procedimiento administrativo le corresponde al citado órgano.

## II

1. La reclamante insta la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el funcionamiento anormal del servicio público municipal.

A este respecto, la interesada solicita el resarcimiento de los daños que le han sido irrogados como consecuencia de la caída que sufrió el día 16 de noviembre de 2019 en la calle (...) -esquina con calle (...)-, ubicada en el término municipal de San Cristóbal de La Laguna, debido al mal estado de conservación del bordillo de la acera que permite el acceso a la zona de contenedores de residuos. Y es que, a raíz de dicho percance, la perjudicada presentó una «*fractura subcapital de cadera derecha*» -folios 134 a 139- que precisó de intervención quirúrgica -y posterior rehabilitación- para su cura; así como diversas secuelas.

2. La perjudicada reclama el resarcimiento de los daños sufridos a raíz de la caída; sin embargo, no cuantifica el importe de la indemnización pretendida.

## III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

1. El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna el día 25 de agosto de 2020, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la interesada solicita una indemnización por los daños y perjuicios soportados a raíz de la caída que tuvo lugar en la vía pública el día 16 de noviembre de 2019.

No obstante, consta en el expediente administrativo que la ahora reclamante formuló denuncia previa ante la Policía Local el día 20 de noviembre 2019;

habiéndose emitido, posteriormente -7 de abril de 2020-, informe del Área de Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento de la Laguna en relación con el evento dañoso acaecido.

Asimismo, figura en las actuaciones el traslado -con fecha 30 de diciembre de 2019- de la reclamación patrimonial interpuesta a la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades.

2. Con fecha 3 de noviembre de 2020 la interesada presenta diversa documentación complementaria a fin de sustentar su reclamación.

3. Constan incorporados al expediente, por un lado, el informe de la Policía Local de La Laguna relativo al siniestro que aconteció en la vía pública el día 16 de noviembre de 2019 y, por otro, el informe evacuado por el Área de Hacienda y Servicios Económicos del Ayuntamiento relativo a la reclamación interpuesta por la perjudicada.

4. Mediante Resolución de 26 de noviembre de 2020 del Concejal-Teniente de Alcalde de Hacienda, Asuntos Económicos y Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...) y se incoa el correspondiente procedimiento administrativo. Asimismo, se le requiere para que aporte diversa documentación necesaria para la tramitación del expediente.

Esta Resolución consta debidamente notificada a la reclamante y a la empresa contratista del servicio de conservación y mantenimiento de las vías municipales (...).

5. Con fecha 24 de noviembre de 2020 la interesada aporta diversas facturas del Servicio Canario de la Salud ante el Registro General del Ayuntamiento.

6. Con fecha 14 de diciembre de 2020 el representante legal de la empresa (...) se persona en las actuaciones, formulando escrito de alegaciones en el que manifiesta cuanto tiene por conveniente en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

7.- Con fecha 12 de enero de 2021 la perjudicada incorpora al expediente instruido diversos informes médicos.

8.- Con fecha 19 de enero de 2021 se da traslado a la aseguradora municipal del expediente tramitado a fin « (...) de que se proceda a la mayor brevedad posible a valorar la indemnización, de acuerdo con el baremo contenido en 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».

El informe médico de valoración es evacuado por el perito con fecha 20 de enero de 2021.

9. Con fecha 28 de enero de 2021 se acuerda la apertura del trámite de audiencia, concediéndose a los interesados un plazo de diez días para que pudieran formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimasen pertinentes.

Dicho acuerdo es notificado, según consta en el expediente administrativo, a la perjudicada y a la entidad mercantil (...); sin que se hayan presentado alegaciones por parte de los interesados.

10. Consta en el expediente administrativo la evacuación del informe de la Intervención Municipal con fecha 15 de marzo de 2022.

11. Mediante Decreto n.º 2207/2022, de 24 de marzo de 2022, del Concejal de Hacienda, Asuntos Económicos y Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de La Laguna se acuerda estimar la reclamación extrapatrimonial interpuesta, reconociendo « (...) el derecho a ser indemnizada a (...), (...) por los daños físicos sufridos el día 16 de noviembre de 2019, a causa de un bordillo en la calle (...), término municipal de San Cristóbal de La Laguna». Indemnización que asciende a la cantidad total de 28.669,04 € (apartados primero y segundo de la parte dispositiva).

12. Con fecha 27 de junio de 2022 se emite Decreto n.º 5825/2022, del Concejal de Hacienda, Asuntos Económicos y Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de La Laguna, por el que se revoca el anterior Decreto n.º 2207/2022, de 24 de marzo, y se acuerda «retrotraer las actuaciones hasta el momento de solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de Canarias, remitiendo copia del expediente junto con Informe Propuesta de Resolución al mismo a efectos de que se emita dictamen por dicha entidad».

En este sentido, la última de las Propuestas de Resolución que aparecen incorporadas al expediente administrativo -y que es objeto del presente análisis jurídico- figura suscrita el día 22 de marzo de 2022.

13. Mediante oficio de 29 de junio de 2022 -con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 7 de julio de 2022- se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

## IV

1. En cuanto al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución estima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada al resultar acreditado -según se indica en su Consideración Jurídica tercera- el necesario « (...) *nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos (mantenimiento de la vía pública) y el resultado dañoso (daños personales), ya que prueban que en la acera existió un riesgo para los usuarios de la misma, lo que hizo que la interesada tuviera que soportar un daño que en ningún caso tenía el deber jurídico de soportar*».

2. En punto a la existencia de responsabilidad de la Administración en este caso concreto se ha de indicar que, si bien la realidad del hecho lesivo ha quedado acreditada a través de los documentos aportados por la interesada (informe del SUC e informes médicos), sin embargo, las circunstancias concretas en que se produjo dicho evento dañoso no se han probado en el presente procedimiento.

En efecto, en el supuesto analizado las pruebas presentadas por la reclamante sobre la producción de los hechos solo acreditan que la afectada se lesionó el día 16 de noviembre de 2019 con el alcance que consta en los informes médicos que aporta.

Sin embargo, no consta acreditado el modo, manera o circunstancias en las que se produce el hecho lesivo, impidiendo, en consecuencia, la posibilidad de imputarlo al funcionamiento del servicio viario municipal.

A este respecto, se aprecia en el expediente instruido la existencia de importantes contradicciones tanto en lo que al mecanismo causal de producción del siniestro se refiere, como en lo atinente a la presencia (o no) de desperfectos en la vía pública.

Así, y en lo que concierne a la primera cuestión, si bien en la denuncia formulada por la reclamante ante la Policía Local, aquélla expone que la caída se produce « (...) *cuando pisa encima del bordillo de la acera y ésta cede* (...) », en el informe emitido por los agentes de la Policía Local que la asistieron se hace constar que « (...) *según manifiesta la Sra. (...) los hechos sucedieron a la hora de votar (sic) la basura en el contenedor de materia orgánica, que tropezó y cayó golpeándose en la cadera*».

Por otro lado, y pese a lo manifestado por el Servicio de Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento de La Laguna en su informe de 7 de abril de 2020 (confeccionado «a la vista de las dos fotografías que obran en el expediente (...)»), no existe prueba alguna del deficiente funcionamiento del servicio público municipal implicado. En este sentido, es especialmente ilustrativo lo indicado por los agentes que intervinieron con ocasión del acaecimiento del evento dañoso: «*Observado el lugar de la caída por los agentes no hay desperfectos ni otras anomalías en la acera que pueda contribuir a la caída de la viandante (...)*» -folio 94-.

Así pues, no resultando probado el modo, la manera y/o las circunstancias en que tiene lugar la caída en la vía pública (al estar basado el fundamento fáctico de la reclamación en la mera declaración -contradictoria- de la propia perjudicada, sin prueba alguna que avale el testimonio de esta), ni tampoco que exista un funcionamiento anormal del servicio público de mantenimiento viario (como se ha indicado en las líneas precedentes) y, por tanto, sin que resulte posible imputar la producción del hecho lesivo al funcionamiento deficiente del servicio público municipal, es por lo que se entiende que procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por la interesada.

Por lo demás, y como reiteradamente ha señalado este Organismo Consultivo en sus dictámenes, « (...) el hecho de que una persona sufra una caída o cualquier otro daño en un espacio público no convierte sin más a la Administración en responsable patrimonial de esos perjuicios, ya que la responsabilidad de aquella no es una responsabilidad por el lugar, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunció sobre la desestimación por el Tribunal a quo de una reclamación de indemnización de daños personales a consecuencia de una caída en una infraestructura pública. Señaló que “ (...) la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a estas en aseguradores 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, como pretende el recurrente, se transformaría aquel en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”. Ello es así porque “Aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean



*consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquella» (STS de 13 de noviembre de 1997). Este criterio se reitera, entre otras, en las SSTs de 13 de abril de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 30 de septiembre de 2003” (Dictamen 193/2020, de 3 de junio).*

3. Por último cabe señalar que la Propuesta de Resolución en el punto tercero del resuelto impone a la Compañía aseguradora la obligación de abonar a la damnificada el importe de la indemnización, salvo la cantidad de 300 euros que correspondería pagar a la Corporación *«en concepto de franquicia general, que es la cantidad que no será de cuenta del asegurador por ser asumida por el asegurado».*

Pues bien, siguiendo constante y consolidada doctrina de este Consejo Consultivo debemos rechazar por contrario a Derecho lo establecido en dicho punto por cuanto es la Administración la que resulta obligada al íntegro y completo pago de la totalidad de la indemnización, sin perjuicio de ulteriores reclamaciones frente a la Compañía aseguradora, lo que no es objeto de este Dictamen.

## CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se estima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal se entiende que no es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.