Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 6 4 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 2 de abril de 2024.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Frontera en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 90/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen -solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Frontera- tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución que culmina el procedimiento administrativo de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal iniciado por (...) y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de la caída sufrida por aquélla en la zona del Charco Azul, al ceder una de las barandillas de la escalera de acceso a la zona de baño.

2. Si bien la reclamante no cuantifica el importe de la indemnización pretendida, se ha de presumir que el importe de la indemnización que pudiera corresponderle, en su caso, superaría los 6.000 € (en este sentido se pronuncia la Propuesta de Resolución al cifrar en 37.202 € el importe de la indemnización que eventualmente cabría reconocer a la perjudicada -folio 168 del expediente-), tal y como hemos interpretado en anteriores ocasiones (*v.gr.*, dictámenes 361/2015, de 3 de octubre, 43/2019, de 13 de febrero, 155/2019, de 29 de abril, 493/2021, de 14 de octubre o 223/2023, de 18 de mayo).

[*] **Ponente: Sr. Suay Rincón.**

Ello determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo, y la legitimación del Sr. Alcalde para solicitarlo, según lo establecido en 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 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 citada 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 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL); y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias (en adelante, LMC).

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

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 municipales. Además, según consta en el expediente administrativo, la reclamante actúa -de forma sobrevenida- mediante la representación, debidamente acreditada, de su abogado (art. 5 LPACAP).

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, como es el servicio de mantenimiento y seguridad de las zonas de baño del municipio [art. 25.2, apartado d) y 26.1, letra a), LRBRL].

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo primero, LPACAP. A este respecto se ha de indicar que el escrito por el que se promueve la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración pública municipal se presenta ante ésta el día 20 de julio de 2022, en relación con unos daños acontecidos el día anterior. Por lo que se considera cumplido el requisito de no extemporaneidad de la acción. Circunstancia ésta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución.

6. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). En el presente supuesto se ha superado dicho plazo. Sin embargo, es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo que la demora producida no impide, sin embargo, 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 (DDCC 120/2015 y 270/2019, entre otros muchos).

7. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC -en relación con lo dispuesto en el art. 21.1, letra s), LRBRL y el art. 92, párrafo segundo, LPACAP-, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones que éste pueda efectuar en otros órganos municipales.

II

1. La reclamante promueve 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.

En este sentido, la perjudicada fundamenta su pretensión resarcitoria en los siguientes presupuestos fácticos -folio 9-:

«Que (...) la solicitante, el día 19 de julio de 2022, sobre las 11.00 en las zona del Charco Azul, cayó desde 1,5 metros al apoyarse en una de las barandillas de las escaleras, causándole heridas en brazo y pie derecho, además de fracturas en la vértebra.

A consecuencia de la caída tuvo que ser atendida por una auxiliar debido a la larga espera que provocó los medios de rescate, al llegar la policía local de Frontera debido al mal acceso para maniobrar con el herido sugirieron el rescate por helicóptero, el cual fue cancelado dejando los medios de rescate en stand-by hasta las 12.30-13.00 que llegaron al lugar».

Así pues, la reclamante interesa el resarcimiento de los daños y perjuicios que le han sido irrogados como consecuencia de la caída que aquélla sufrió el día 19 de julio de 2022 en las escaleras de acceso a la zona de baño del Charco Azul, al apoyarse en una de las barandas de madera que delimitaban el camino y, tras su rotura, caer al vacío, produciéndose lesiones físicas de diversa consideración (*«fracturas hundimiento de T10, T11, L1, L2, L3»*, etc.).

2. La interesada no cuantifica -ni en su escrito inicial de reclamación ni durante la instrucción del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial- el importe de la indemnización pretendida.

III

Como principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial constan practicados en este caso los siguientes:

1. El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito presentado por (...) ante el Ayuntamiento de La Frontera con fecha 20 de julio de 2022.

2. Consta en el expediente administrativo la instrucción de atestado policial -de 25 de julio de 2022- en relación con el siniestro acontecido el día 19 de julio de 2022 en la zona de baño del Charco Azul.

3. Con fecha 2 de agosto de 2022 el órgano instructor formula requerimiento a la interesada para que *« (...) aclare (...) si lo que pretende con su escrito es pedir responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas; en su caso si fuese este el motivo, deberá aportarse junto a la aclaración documentación justificativa de la evaluación económica de las lesiones producidas y por tanto de la indemnización que requiere»*. Requerimiento que, habiendo sido notificado a la interesada, es debidamente cumplimentado por la representación legal de la perjudicada con fecha 17 de agosto de 2022.

4. Mediante Decreto de la Alcaldía-Presidencia n.º 1084/2022, de 19 de agosto, se acuerda la admisión a trámite de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por (...) La citada Resolución consta debidamente notificada a la interesada.

5. Con fecha 15 de septiembre de 2022 se emite informe técnico municipal en relación con el evento dañoso acontecido, en especial, sobre el estado de conservación y mantenimiento de las barandillas de madera existentes en el camino de acceso a la zona de baño del Charco Azul.

6. Mediante acuerdo -de 6 de febrero de 2023- del órgano instructor se admiten como medios de prueba, entre otros, el informe emitido por la Policía municipal y el informe técnico evacuado por los servicios municipales; se acuerda la inspección ocular del lugar en el que aconteció el siniestro; y se requiere a la perjudicada para que *« (...) aporte los informes médicos pertinentes de las lesiones y alta médica, para remitir la documentación a la compañía de seguros para calcular la valoración de los daños del accidente»*. El precitado acuerdo consta debidamente notificado al representante de la interesada.

7. Consta en las actuaciones acta de inspección ocular de la zona en la que aconteció el siniestro extendida por el órgano instructor con fecha 6 de febrero de 2023.

8. Con fecha 22 de agosto de 2023 el representante de la interesada incorpora a las actuaciones informe médico pericial de valoración de las lesiones e informe psicológico.

9. Con fecha 23 de agosto de 2023 se envía comunicación a la entidad aseguradora municipal para que proceda a la valoración de los daños y a la fijación de la posible indemnización a percibir por la interesada.

10. Con fecha 5 de febrero de 2024 la compañía aseguradora de la entidad local emite informe de valoración de los daños, cuantificando éstos en 37.202 €.

11. Con fecha 20 de febrero de 2024 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda estimar la reclamación extracontractual formulada por la perjudicada en los siguientes términos:

«ESTIMAR la reclamación de responsabilidad patrimonial de (...), por los daños personales ocasionados el día 19 de julio de 2022, supuestamente a consecuencia de un accidente en la zona del Charco Azul al subir por las escaleras para dirigirse al aparcamiento de la zona, se apoyó en una de las barandillas de madera que se encuentra en el lugar para descansar, cediendo la misma y sufriendo una caída de aproximadamente de 1,5 metros, sufriendo heridas en brazo, pie derecho y fracturas en las vértebras.

La caída se debió a que la baranda cedió al apoyarse. El accidente ocurrió en el Término municipal de La Frontera, siendo las Lesiones Temporales de perjuicio grave 2 días + Perjuicio moderado 329 días, + Secuelas + Perjuicio moral leve por pérdida de calidad de vida, siendo el total de la valoración de 37.202,00 € (TREINTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS DOS EUROS), habiendo sido confirmada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida».

12. Con fecha 21 de febrero de 2024 el representante de la interesada presenta escrito ante el Ayuntamiento de La Frontera en el que manifiesta lo siguiente:

«Que por instancia de 26/07/2023 aporté INFORME MEDICO PERICIAL de valoración de las lesiones y secuelas producidas como consecuencia de la caída de fecha 19.07.2022. Que en el mismo escrito solicitamos la remisión del informe a la compañía de seguros con la valoración de los daños que propusiera, a fin de concretar la petición indemnizatoria de mi representada. Que teniendo conocimiento de la llegada del informe de valoración realizado por la compañía de seguros del Ayuntamiento solicita se nos remita copia del informe de

valoración realizado por la compañía de seguros del Ayuntamiento, a fin de proponer las cantidades que se reclaman por daños a la salud, amén de la indemnización que proceda por perjuicios patrimoniales, incluyendo los gastos de asistencia sanitaria, el lucro cesante y otros conceptos resarcibles».

13. Mediante oficio de 22 de febrero de 2024 -con registro de entrada en esta Institución consultiva al día siguiente-, 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. Dadas las circunstancias concurrentes en el supuesto analizado, se entiende que no procede emitir un pronunciamiento de fondo sobre el asunto planteado en las presentes actuaciones. Y ello por las razones que se explicitan a continuación.

2. Según se extrae del contenido del expediente instruido, no consta acreditada la observancia, durante la tramitación del procedimiento administrativo, del preceptivo trámite de vista y audiencia al interesado *ex* art. 82 LPACAP.

En relación con dicho trámite de audiencia, este Consejo Consultivo se ha manifestado en diversas ocasiones (*v.g.,* Dictamen 240/2020, de 18 de junio, 361/2020, de 1 de octubre; 72/2022, de 24 de febrero o 185/2022, de 12 de mayo), señalando:

«Como se ha apuntado anteriormente, el art. 82 LPACAP dispone que, instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados, pudiendo éstos alegar y presentar los documentos y justificantes pertinentes, por lo que el citado trámite de audiencia ha de producirse antes de la redacción de la propuesta de resolución que se envía a este Consejo para su dictamen. De este trámite sólo se podrá prescindir, conforme al apartado 4 del mismo precepto legal, cuando no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado. (...) .

Como hemos dicho en distintas ocasiones (por todos, Dictámenes 202/2019, de 23 de mayo; 158/2019, de 29 de abril; 454/2019, de 5 de diciembre; y 237/2020, de 11 de junio), en palabras del Tribunal Supremo, " (...) los vicios de forma adquieren relevancia cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva y real de garantías. La indefensión es así un concepto material que no surge de la misma omisión de cualquier trámite.

De la omisión procedimental ha de derivarse para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, de prueba y, en suma, de

defensa de los propios derechos e intereses (STS de 11 de noviembre de 2003)", lo cual resulta ser de aplicación en el presente asunto».

En el presente supuesto no sólo se advierte la inobservancia del preceptivo trámite de vista y audiencia al interesado (art. 82 LPACAP) -sin que se haya justificado en el expediente la omisión del citado trámite al amparo de lo dispuesto en el apartado cuarto del artículo reseñado-, sino que, además, se ha privado a la perjudicada (tal y como indica su representante en el escrito de 21 de febrero de 2024 -folio 169-) de la posibilidad de conocer el contenido del informe de valoración de los daños emitido por la aseguradora municipal y, consecuentemente, de la oportunidad de concretar los conceptos y las cuantías indemnizatorias finalmente reclamadas por la interesada.

3. Es por ello por lo que procede retrotraer las actuaciones a los efectos de que, por parte del órgano instructor, se proceda a tramitar en debida forma el correspondiente procedimiento administrativo, con estricta observancia de las garantías y trámites esenciales del procedimiento legalmente establecido (especialmente en lo que se refiere al trámite de audiencia). Una vez concluida la referida tramitación, y formulada una nueva Propuesta de Resolución, en la que se responda, en su caso, a las alegaciones que se formulen (arts. 88 y 91 LPACAP), ésta habrá de ser elevada a este Consejo Consultivo a los efectos de emitir su dictamen preceptivo en los términos del art. 11.1.D.e) LCCC en relación con el art. 81.2 LPACAP.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución se considera que no es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen; debiendo retrotraerse las actuaciones en los términos especificados en dicho Fundamento.