Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 7 8 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 6 de junio de 2024.

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 tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 254/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 24 de abril de 2024 (con registro de entrada en este Organismo el 25 de octubre de 2024), se solicita dictamen de este Consejo Consultivo al objeto de examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada 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, 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 solicitud del dictamen de este Consejo Consultivo es preceptiva, pues se considera que, de estimarse la reclamación por los daños alegados, la cuantía debe exceder de 6.000 euros, de acuerdo con el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en este sentido, la entidad aseguradora del Ayuntamiento valoró los daños sufridos por la interesada en 24.980,88 euros. Está legitimado para solicitarlo el Alcalde-Presidente de San Cristóbal de La Laguna, de acuerdo con el art. 12.3 de la citada ley.

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resultan de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

de las Administraciones Públicas (LPACAP), la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la antes mencionada LRBRL, así como 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 los municipios de Canarias (LMC).

4. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo y, por ende, del derecho a reclamar de la interesada, al haber sufrido en su esfera personal el daño por el que reclama, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 LRJSP. Por lo tanto, tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP.

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Corporación Municipal, al ser la titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño. Además, la lesión o daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario, por lo que corresponde al Alcalde la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial conforme dispone el art. 107 LMC.

En el presente supuesto se encuentra, asimismo, legitimada pasivamente la entidad concesionaria (...), encargada de la prestación del servicio de mantenimiento, conservación y mejora de las vías y espacios Públicos de titularidad municipal, pues al ser una entidad adjudicataria del servicio municipal correspondiente en la fecha en la que tuvo lugar el accidente, podría imputársele los daños soportados por la afectada, razón por la que se le considera interesada en el procedimiento, ostentando en consecuencia legitimación pasiva.

Por este motivo, se le comunicó el inicio de la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pudiera personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos (Dictamen 362/2020, de 1 de octubre), no habiendo presentado escrito de alegaciones con ocasión del trámite de vista y audiencia.

5. Se cumple, por otra parte, el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, pues se interpone la reclamación el día 10 de agosto de 2022, respecto de un daño producido el día 9 de abril de 2022 (art. 67 LPACAP).

6. Además, el daño es efectivo, evaluable económicamente e individualizado, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

7. Por último, se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aun expirado éste 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).

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, de la documentación obrante en el expediente se deduce que son los siguientes:

Que el día 9 de abril de 2022, sobre las 12:00 horas, la interesada salió de su domicilio, que se sitúa en la calle (...), cuando en la acera situada frente a al mismo sufrió un accidente, ocasionado al tropezar con una de las baldosas de dicha acera, que se hallaba en muy mal estado de conservación, lo que produjo su posterior caída.

Este accidente lo produjo la fractura de su cadera, de la que fue intervenida quirúrgicamente, quedando limitada su capacidad funcional.

Además, la interesada fue socorrida por una ambulancia del Servicio de Urgencias Canario (SUC) poco después de producirse el accidente.

Por todo ello, se reclama la completa indemnización del daño sufrido.

2. En lo que se refiere al procedimiento, el mismo se inició a través de la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, efectuada el día 11 de agosto de 2022.

El día 26 de octubre de 2023 se dictó la Resolución de la Concejal Teniente de Alcalde de Hacienda y Servicios Económicos por la que admitió a trámite la reclamación formulada por la interesada.

3. Este procedimiento cuenta con el informe preceptivo del Servicio en el que se manifestó que:

«a) El mantenimiento de las vías municipales es competencia del Área de Obras e *Infraestructuras del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.*

b) En la fecha en que ocurrieron los hechos, el contrato de "Servicio de Mantenimiento, Conservación y Mejora de las vías y Espacios Públicos", se encontraba adjudicado a la empresa "(...).

c) A la vista de las fotografías, se comprueba como el tramo de acera frente al número 28 del (...) se encontraba deteriorado, con ausencia de losetas en algunas zonas y agrietamientos de losetas en otras.

d) El Servicio se prestaba por la empresa adjudicataria.

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

f) No hay señalización al respecto.

g) Debido al estado de la acera, cabe la posibilidad de tropiezo, lo que se ha puesto en conocimiento con el fin de proceder a su reparación en el caso que persista.

h) Se tuvo constancia de los hechos y circunstancias que se indican por la entrada en el Área del presente expediente. No hubo presencia policial en el momento del incidente.

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

4. Después de todo ello, se le otorgó el preceptivo trámite de vista y audiencia a la interesada y a la empresa concesionaria del Servicio, que no formuló alegaciones.

5. Consta informe de la compañía aseguradora cuantificando los daños por los que se reclama.

6. El día 23 de abril de 2024 se emitió la Propuesta de Resolución definitiva, habiendo vencido el plazo resolutorio mucho tiempo atrás.

III

1. La Propuesta de Resolución estima la reclamación formulada por la interesada, pues el órgano instructor considera que concurren los requisitos legalmente establecidos para poder imputar a la Administración la responsabilidad patrimonial dimanante del hecho lesivo.

2. En relación con el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, 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. En el presente supuesto, ha resultado debidamente acreditada la realidad de las manifestaciones efectuadas por la interesada acerca del modo en el que se produjo el hecho lesivo y sus consecuencias, pues, si bien no propuso la práctica de prueba testifical, concurren un conjunto de elementos probatorios que en su conjunto corroboran la versión de los hechos dada por ella.

Así, en el informe preceptivo del Servicio, anteriormente reproducido, se señala que debido al mal estado de conservación de la acera, lo cual se puede observar con total claridad en el material fotográfico adjunto al expediente, cabía la posibilidad de un tropiezo como el sufrido por la afectada. Además, en el informe del SUC consta que fue socorrida por su personal, que atendió una llamada en la que la persona alertante manifestó que la interesada había sufrido una caída.

Por último, sus lesiones, debidamente acreditadas a través de la documentación médica obrante en el expediente, son las propias de un accidente como el manifestado por ella.

4. En el Dictamen de este Consejo Consultivo 84/2024, de 19 de febrero, entre otros muchos, emitido a solicitud de este mismo Ayuntamiento, con ocasión de un supuesto de similares características, se ha manifestado que:

«4. Este Consejo Consultivo ha señalado de forma reiterada y constante en diversos dictámenes, como por ejemplo el Dictamen 462/2019, de 13 de noviembre, que: «El criterio de este Consejo Consultivo en casos como éste está vinculado a la doctrina legal del Tribunal Supremo, habiéndose manifestado reiteradamente 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».

También es doctrina reiterada de este Consejo (Dictámenes 315/2018 456/2017 y 3/2018, entre otros muchos) que: «Como hemos razonado reiteradamente, tanto el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como el actualmente vigente art. 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, exigen que para que surja la obligación de indemnizar de la

Administración, el daño alegado debe ser causa del funcionamiento normal o anormal de un servicio público. No basta por tanto 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».

5. En cuanto a la necesidad de acreditar la relación de causalidad entre el hecho lesivo y el funcionamiento del servicio público, también este Consejo Consultivo ha señalado de forma reiterada y constante, como por ejemplo se hace en el Dictamen 411/2019, de 19 de noviembre, que: *« (…) el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general de los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Sobre la Administración recae el onus probandi de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y, del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC), que permite trasladar el onus probandi a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012)».*

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto.

4. Pues bien, procede afirmar que se ha probado de forma adecuada la existencia de relación de causalidad entre el deficiente funcionamiento del Servicio y el daño reclamado por la interesada, sin que concurra concausa, pues no se ha demostrado negligencia alguna por la interesada y, además, porque el mal estado generalizado de la acera en el momento de producirse el accidente referido implicaba que el accidente fuera muy difícil de evitar para cualquiera aun empleando la máxima atención y cuidado al transitar por la acera.

5. En lo relativo a la valoración del daño efectuada por la compañía aseguradora del Ayuntamiento y la indemnización otorgada con base en la misma, 24.980,88 euros, cabe manifestar que resulta ser correcta, proporcional al daño sufrido y

debidamente justificada a través de la documentación médica incluida en el expediente.

En todo caso, se ha de actualizar la cuantía final de la indemnización 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 prevenido 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 hay que señalar que en la Propuesta de Resolución se manifiesta que «La indemnización por los daños físicos ocasionados y valorados, asciende al importe de VEINTICUATRO MIL NOVECIENTOS OCHENTA EUROS CON OCHENTA Y OCHO CÉNTIMOS (24.980,88 €), indemnización que deberá ser satisfecha por (...), de Seguros y Reaseguros con la que este Ayuntamiento ha suscrito contrato de seguro de responsabilidad civil/patrimonial con vigencia desde el día 1 de junio de 2021».

Pues bien, este Consejo Consultivo ha señalado sobre esta cuestión, en el reciente Dictamen 268/2024, de 31 de mayo, que:

«Ello no obstante, para serlo enteramente la Propuesta debería ser corregida e incluir en ella que la indemnización no debe ser exigible solamente a la aseguradora, como pudiera deducirse de la mención que a ella se hace al afirmar que la indemnización deberá ser satisfecha por la aseguradora, cuya identidad se expresa ((...)), con la que el Ayuntamiento ha suscrito un contrato de seguro de responsabilidad civil/patrimonial.

Es indudable que la aseguradora, por mandato legal (art. 73 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro) tendrá la obligación de abonar la indemnización que se establezca a cargo del Ayuntamiento asegurado, que podrá incluso serle exigida directamente por el perjudicado en aplicación de la regla del art. 76 de la misma Ley, si este último está en el caso de ejercer directamente su derecho.

Sin embargo, tal obligación de la aseguradora no excluye ni elimina la de la Administración, ni la acción directa contra la aseguradora será obligatoria para el asegurado, que podrá a su conveniencia reclamar el pago tanto de la citada aseguradora como de su asegurado el Ayuntamiento.

Así ha señalado de modo reiterado este Consejo Consultivo, entre otros, en los Dictámenes 195/2019, de 20 de mayo, 65/2019, de 28 de febrero y 104/2019, de 26 de marzo: «En todo caso, según ha razonado reiteradamente este Consejo en asuntos donde se produce la misma circunstancia, se observa que, 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 hubiera cabido, y menos aún en la PR que lo concluye, acordar que la aseguradora abone la indemnización propuesta al interesado, en el caso de que la PR hubiera sido estimatoria. La relación de servicio existente entre Administración y usuarios es directa (sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de contratos de las administraciones públicas sobre servicios públicos prestados mediante contratista o concesionario), en relación con aquellos servicios, debiendo responder aquélla ante los usuarios por daños que se les causen por el funcionamiento de sus servicios públicos o sus actuaciones asimiladas, sin intervención al efecto de un tercero que no forma parte de esa relación, y que lo hace exclusivamente con la Administración a los fines antedichos. En este sentido, tan solo emitido el dictamen sobre la PR y resuelto el procedimiento con la concesión de indemnización, no antes, existe gasto municipal con esta base y cabría exigir la ejecución de la correspondiente póliza a la aseguradora por el Ayuntamiento, procediéndose en los términos del contrato formalizado y entre las partes del mismo», y así debe entenderse, sin perjuicio de las facultades y derechos que pueda ejercer el perjudicado en el modo y forma previstos en las leyes.

Esta doctrina, reiterada en los DDCC 396/2019 y 458/2020, es aplicable al presente expediente, lo que implica que será exigible al Ayuntamiento el abono directo de la totalidad de la cuantía que corresponda al interesado y así debería decirse con claridad en la parte dispositiva de la resolución, para evitar la errónea interpretación de que las responsabilidades legales de la aseguradora habrán hecho desaparecer las de la Administración. Más aún, conviene recordar que en materia de responsabilidad patrimonial no cabe que exista responsabilidad de la aseguradora si no ha sido declarada antes, o al mismo tiempo, la de la asegurada, por su propio reconocimiento tras el trámite adecuado -que incluye la intervención de este Consejo Consultivo- o la jurisdicción competente.

Puede citarse la STS de 25/5/21 [STS 2122/2021 - ECLI:ES:TS:2021:2122], en la que se recuerda, con cita de anteriores resoluciones del propio TS, que la autonomía propia de la acción directa no elimina la exigencia de admitir o declarar la existencia de responsabilidad de la administración asegurada, por lo que la mención exclusiva e imperativa de la aseguradora como obligada al pago, contenida en la Propuesta de Resolución, resulta equívoca y por ello debe corregirse».

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se estima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal, se considera conforme a Derecho, en virtud de lo manifestado en

el Fundamento III del presente Dictamen, sin perjuicio de las observaciones realizadas.