Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 0 2 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de septiembre de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de La Palma 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 de viario (EXP. 444/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de 3 de julio de 2024 (entrada en este Consejo Consultivo el 9 de julio de 2024) se solicita la emisión de dictamen en relación con la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Cabildo Insular de La Palma por los daños personales que se alegan, derivados del funcionamiento del servicio público de conservación de carreteras, de titularidad insular.

2. La cuantía reclamada por la interesada, 7.541,43 euros, determina la preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo, según lo dispuesto en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), habiendo sido remitida por el Presidente del Cabildo Insular de La Palma de acuerdo con el art. 12.3 LCCC, en relación, el primer precepto citado, con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. En el análisis a efectuar, aparte de la LPACAP, son de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (LCI), la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de

[*] **Ponente: Sra. Luengo Orol.**

Carreteras de Canarias (LCC) y el Reglamento de Carreteras de Canarias aprobado por Decreto 131/1995, de 11 de mayo.

4. La reclamante ostenta legitimación activa en el procedimiento incoado, al haber sufrido daños personales derivados, presuntamente, del funcionamiento del servicio público viario, teniendo, por tanto, la condición de interesada en el procedimiento [art. 4.1.a) LPACAP]; consta presentada la documentación que lo acredita como titular del vehículo siniestrado.

5. La competencia para tramitar y resolver y la legitimación pasiva del procedimiento incoado corresponde al Cabildo Insular de La Palma como Administración responsable de la gestión del servicio al que se le atribuye la causa del daño, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6.2.c) LCI y art. 10.3 LCC.

6. La reclamación se presentó dentro del plazo de un año desde que ocurrió el hecho lesivo (art. 67 LPACAP), por lo que no es extemporánea. Así, de los datos obrantes en el expediente resulta que el hecho lesivo tuvo lugar el 28 de febrero de 2020 y la reclamación se presentó el 27 de mayo de 2020.

7. En el presente supuesto, se ha superado con creces el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP, sin justificación alguna para tal dilación. 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.

II

1. En cuanto a los antecedentes de hecho, se deduce del escrito de reclamación que son los siguientes:

Que el día 28 de febrero de 2020, sobre las 12:00 horas, cuando la interesada circulaba como copiloto en el vehículo propiedad (...) por la carretera LP-1, en dirección hacia Los Llanos de Aridane, en el punto kilométrico 099+100, se produjo un desprendimiento de piedras de gran tamaño, cayendo alguna sobre el vehículo, lo que dio lugar a que el conductor se viera obligado a frenar fuertemente y de improviso. Esta maniobra le causó a la reclamante policontusiones, esguince cervical y un ataque de ansiedad.

Además, los afectados fueron auxiliados por operarios del Cabildo Insular.

La interesada reclama, exclusivamente por las lesiones padecidas en su persona, una indemnización total de 7.541,43 euros, que incluye no solo los días de baja, sino

también las secuelas que padece, cuantía que tiene por base el informe médico-pericial que dicha interesada aportó con ocasión de la tramitación del presente procedimiento, tal y como se verá.

2. Además, de la documentación adjunta al expediente se deduce que se tramitó otro procedimiento de responsabilidad patrimonial relacionado con el asunto que nos ocupa, procedimientos administrativos que no se acumularon, relativo a la reclamación formulada por el propietario del vehículo, referida a los daños materiales sufridos en el mismo y a los daños personales que también padeció a causa del accidente (reclamó una cuantía total de 4.123,53 euros). Este procedimiento finalizó con el Decreto de la Presidencia 2023/5640, de 8 de junio, que estimó parcialmente la reclamación formulada.

III

En cuanto a la tramitación del presente procedimiento, constan las siguientes actuaciones de interés:

1. Inicio mediante la presentación de la reclamación, como se ha dicho, el día 27 de mayo de 2020.

El día 27 de octubre de 2020, se dictó el Decreto del Presidente, núm. 2020/7568, por el que se acordó incoar el procedimiento administrativo.

2. El expediente cuenta con dos informes del Servicio de Infraestructuras de la Corporación Insular, el primero de 18 de septiembre de 2020, en el que se afirma que el Cabildo ostenta sobre la referida vía pública las competencias de explotación, uso defensa y régimen sancionador.

El segundo informe del Servicio, emitido el día 22 de julio de 2022, en el que se señala que:

«SEGUNDO.- Que se tiene conocimiento por parte del Servicio de Infraestructura de los hechos, según consta en la instancia de incidencias en las vías de fecha 26 de mayo de 2020, firmada por el vigilante de carretera y acompañada de las fotografías oportunas. No se tiene conocimiento de incidentes similares, en este punto kilométrico en concreto, pero sí en zonas cercanas con análoga orografía.

TERCERO.- La vía donde sucede el accidente y a tenor de lo estipulado en el Art. 11 del Decreto 131/1995, de 11 de mayo, pare/ que se aprueba el Reglamento de Carreteras de Canarias y el Art. 2.1 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias (B.O.C. 63, de 15.5.1991), se cataloga como carretera de interés Regional, con denominación LP-1

"CIRCUNVALACIÓN NORTE", de doble sentido de circulación en el que se encuentra afectado por el accidente un único sentido de doble carril, y se toma para el informe el sentido creciente del Kilometraje de la vía, es decir en sentido Los Llanos de Aridane.

La visibilidad en el momento del accidente y teniendo en cuenta el registro horario del mismo (12:00 h) era buena, además se trata de un tramo recto con una visibilidad superior a los 100 metros. Los taludes en el lugar del incidente son verticales.

La señalización tanto vertical como horizontal en el tramo de donde se produce el accidente cumple con el marco normativo vigente. Existen las líneas delimitadoras de carriles, siendo continuas de color blanco en sus aristas y discontinuas de color blanco en el centro de la calzada. En el p.k. 97+100 en sentido creciente del p.k. existe una señal de peligro por desprendimientos a lo largo de 2 km.

(...)

QUINTO. - El Cabildo Insular de La Palma, teniendo en cuenta los antecedentes descritos, ha intentado resolver todos los problemas que se generan en el entorno inmediato de las vías. La zona donde se produce el accidente pertenece a la Conservación Ordinaria que lleva a cabo esta Corporación por medio del Servicio de Conservación y Mantenimiento. Este Servicio sí tuvo constatación de anomalías en ese tramo durante el periodo donde manifiesta que se produjo el acontecimiento en cuestión. En épocas anteriores también se tiene constancia de accidentes de este tipo en zonas próximas al emplazamiento.

Respecto a muchos de los expedientes de responsabilidad patrimonial que se presentan contra el Cabildo Insular de La Palma, como consecuencia de daños producidos sobre vehículos que transitan por carreteras cuyo mantenimiento y conservación corresponden al Cabildo Insular de La Palma, se producen en lugares donde se ha tenido conocimiento de incidencias similares, por tanto, la colocación de sistemas de protección de taludes, no se justifica, atendiendo a la posibilidad o probabilidad de una nueva caída de materiales hasta la vía y al precio que supone la colocación del sistema de protección».

3. Consta igualmente en el expediente el oficio dirigido a la interesada relativo a la valoración de sus lesiones, de 24 de octubre de 2022, en el que se finaliza señalando que:

«Conforme a lo expuesto y toda vez que es imprescindible para poder continuar con la tramitación del expediente, que se aporte la información y documentación ya expresada anteriormente, se ha de trasladar a la reclamante que la tramitación de este expediente se encuentra paralizado por dicha causa, por ello y de conformidad con lo establecido en el artículos 95 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se le advierte que transcurridos tres meses, desde el recibo del presente escrito, sin que la documentación e información requerida sea aportada, se producirá la caducidad del procedimiento y se acordará el archivo de las actuaciones».

Pues bien, sobre ello procede manifestar a la Administración que el art. 67.2 LPACAP establece con toda claridad que «2. Además de lo previsto en el artículo 66, en la solicitud que realicen los interesados se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante», lo que implica que los interesados, en modo alguno, están obligados a valorar sus lesiones y la omisión de ello, si bien puede afectar de forma directa a la acreditación de sus alegaciones, en modo alguno puede dar lugar a la finalización y archivo del procedimiento.

Así mismo, en este caso, la interesada, tras ello, presentó informe médico-pericial relativo al alcance y valoración de sus lesiones en el que se concluye afirmando que:

«PRIMERA. - Que (...) a raíz del accidente de tráfico, en marcha cuando se desploma una gran piedra que golpea en el coche de forma inesperada el conductor su acompañante frena bruscamente e inmediatamente dio marcha atrás para evitar más desprendimiento, este hecho ocurrió el 28 de febrero del 2020. Presentó: Cervicalgia por aceleración y desaceleración.

SEGUNDA. - Que, debido a esas "lesiones, y tras el tratamiento médico y fisioterápico instaurado, presenta la siguiente situación sintomatológica y funcional: ", Cervicolumbalgia Postraumática y agravación de artrosis previa incipiente;".

TERCERA. - Que como consecuencia de las lesiones sufridas consideramos que presenta, según el Baremo de 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, las siguientes secuelas:

(...)

Considero 3 puntos, (sobre un rango de 1 a 5), ya que el paciente continúa con sintomatología dolorosa cervical con contracturas, padece un Esguince cervical Grado II según Hartling, con síndrome cervical y lumbar agravado por los signos degenerativos incipientes, así como a nivel lumbar tan acusados que padece el paciente como se evidencia en la prueba complementaria objetiva que se mantiene hoy en día

CUARTA. - El tiempo requerido para la recuperación de las lesiones fue de 89 días, de los cuales consideramos 45 días perjuicio personal particular moderado. Nos encontramos

que según la clasificación de Foreman y Croft, estamos en Grado II de cervicalgia con lo que le corresponde una media de 25 sesiones de Rehabilitación y días de baja entre 45 y 60 días. Y si tenemos en cuenta que durante más de 2 meses no pudo realizar sus actividades habituales de ocio ni deportivas, valoramos en 45 días los moderados días desde el accidente hasta la mejoría clínica, 44 días como perjuicio personal particular básico.

1. desde el día del accidente 28 de febrero del 2020 hasta alta de Incapacidad Temporal el día 12 de abril del 2020.

2. consideramos 44 días como perjuicio personal básico desde el día 13 de abril del 2020 hasta el día 26 de mayo del 2020. cambio de destino domiciliario.

QUINTA. - Que tendrá quecontinuar con tratamiento farmacológico y rehabilitador.

Manifiesto, bajo juramento, a decir verdad, que "he actuado al emitir el presente informe médico, con la mayor objetividad posible, tomando en consideración tanto lo que pudiera favorecer como aquello que pudiera perjudicar a cualquiera de las partes, conociendo las sanciones penales en que puedo incurrir si incumpliera mi deber como perito».

Además, a solicitud del Cabildo Insular, mediante escrito de fecha 29 de enero de 2024, la compañía con la que tiene concertado seguro de responsabilidad civil, -(...), Seguros y Reaseguros, a través de correduría *(...)*, se remite escrito al efecto, señalando que:

«Con relación al expediente de referencia, donde consta la reclamación efectuada por la ocupante del vehículo (...), indicarles que no constan informes médicos evolutivos suficientes para poder evaluar, solo aporta pericial médica, dado que no aporta partes de baja y alta laboral, hemos de considerar los días como perjuicio personal básico.

Desde el informe de urgencias del día del accidente se diagnostica de Cervicalgia, pero no se menciona nada de la muñeca derecha hasta el día posterior a la 1° visita de urgencias, sin saber el motivo de dicho dolor, o que guarde relación con el accidente, ya que era copiloto y se indicaba en el informe de urgencias cervicalgia y dolor de tórax, pero nada de muñecas.

Datos relativos a su expediente

• Número de expediente

4000097510

• Número de póliza

82496315

• Fecha de ocurrencia

29/02/2020

• Ramo R.Civil

Podemos realizar una valoración empírica, ya que no se aporta documentación suficiente como indicábamos anteriormente de 30 días básicos, ya que se hace constar que la lesionada no empieza el tratamiento de rehabilitación pautado en tiempo y forma por estado Covid, y según dicho estado de Emergencia, no se pueden valorar el tiempo de espera.

30 días básicos x 31,32 euros = 939,74 euros».

4. Se procedió a la apertura del periodo probatorio, no solicitándose la práctica de prueba alguna por parte de la interesada.

Además, se le otorgó a la interesada trámite de vista y audiencia, habiendo presentado escrito de alegaciones.

5. Finalmente, se emitió la Propuesta de Resolución el día 2 de julio de 2024.

IV

1. La Propuesta de Resolución estima parcialmente la reclamación formulada por la interesada, puesto que el órgano instructor considera que ha resultado suficientemente demostrada la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y los daños reclamados, pero se disiente de la valoración de estos.

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. En el presente asunto, la veracidad de las alegaciones manifestadas por la interesada relativas al modo en el que se produjo el hecho lesivo ha resultado acreditadas mediante la documentación obrante en el expediente, especialmente,

por el informe del Servicio parcialmente reproducido con anterioridad, en el que consta que se tuvo conocimiento directo de la producción del mismo por parte de uno de los operarios del Servicio referido.

Además, las lesiones que presenta la interesada, cuya efectiva producción ha resultado debidamente demostradas a través de la documentación médica aportada al expediente, son las propias de un accidente como el relatado por ella.

A mayor abundamiento, como anteriormente se señaló, la Administración, que no niega la realidad del siniestro sufrido por la interesada, ya tramitó el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial relativo al mismo hecho lesivo, pero referido al conductor del vehículo, procedimiento que finalizó con una Resolución dictada en el mismo sentido que la Propuesta de Resolución que aquí nos ocupa, es decir, con la estimación parcial de la reclamación formulada.

4. En el Dictamen de este Consejo Consultivo, entre otros muchos, 44/2024, de 25 de enero, se ha manifestado que:

«1. Como hemos sostenido en múltiples ocasiones (por todos, el Dictamen 255/2021, de 18 de mayo), según el actual art. 32.1 LRJSP –similar al anterior art. 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común- requisito indispensable para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es, obvia y lógicamente, que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe a la reclamante, tal como establece la regla general que establecen 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 a quien reclama su cumplimiento y la de su extinción a quien la opone.

Sobre la Administración recae el onus probandi de la eventual concurrencia de una conducta de la 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).

2. Este Consejo Consultivo ha señalado, de manera reiterada, que para que exista la obligación de indemnizar por parte de la Administración es necesario no sólo que el daño alegado sea causa del funcionamiento normal o anormal de un servicio público sin que sea suficiente que la reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino

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 según se deriva del art. 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Así, como hemos dicho (ver por todos Dictamen 190/2018, de 26 de abril), siguiendo abundante jurisprudencia, « (...) 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 aquélla» (STS de 13 de noviembre de 1997)».*

Doctrina que resulta ser plenamente aplicable al presente asunto en virtud de las razones ya expuestas.

5. Por lo expuesto, se considera que se ha logrado demostrar la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público de carreteras y el daño sufrido en el vehículo, sin que concurra concausa.

6. En cuanto a la cuantía indemnizatoria, la Administración otorga a la interesada una indemnización total de 939,74 euros, lo cual se efectúa con base en lo manifestado por su compañía aseguradora en su escrito remitido al respecto y ya reproducido con anterioridad.

Sin embargo, la interesada presentó un informe médico-pericial, el cual no solo está basado en la documentación médica emitida en relación con las lesiones de la interesada, sino en la exploración médica directa de la propia interesada. Además, en el mismo de forma justificada y pormenorizada, se valoran las lesiones por un especialista médico en la materia.

Por contra, la compañía aseguradora presenta un mero escrito, que tiene por base parte de la documentación médica emitida, como se deduce de su contenido y cuya autoría se desconoce, lo que implica que tal escrito, en modo alguno, desvirtúa el informe médico pericial aportado por la interesada y, por tanto, procede afirmar que a la interesada le corresponde la indemnización solicitada por ella, 7.541,43 euros.

7. En el referido Dictamen 44/2024, de 25 de enero, se afirma sobre esta cuestión que:

«En lo que se refiere a la indemnización del daño, es preciso señalar que es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo (v.g. Dictamen 69/2021, de 18 de febrero, entre otros) en relación con la reparación integral del daño, en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, lo siguiente:

«Este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constante en multitud de Dictámenes (por todos, DDCC 150, 191, 410/2018 y 86/2020) que, en virtud del principio de reparación integral del daño que rige en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, los interesados deben ser indemnizados en toda la extensión del daño realmente sufrido (...) "

Al respecto se ha señalado en el DCC 410/2018, de 8 de octubre, que:

« (...) señala la sentencia de 6 de noviembre de 1998 (RJ 1998, 9019), "la aplicación del principio de la reparación integral implica que la misma comprende, dentro del ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, los daños alegados y probados por el perjudicado, lo que supone la inclusión de los intereses económicos valuables, partiendo de reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, las sentencias de 7 de octubre (RJ 1980, 3566) y 4 de diciembre de 1980, 14 de abril (RJ 1981, 1843) y 13 de octubre de 1981, 12 de mayo (RJ 1982, 3326) y 16 de julio de 1982, 16 de septiembre de 1983, 10 de junio (RJ 1985, 3566), 12 y 22 de noviembre de 1985)"», doctrina de aplicación al presente asunto», doctrina de aplicación a este supuesto.

Por último, señalar que la cuantía final de la indemnización deberá actualizarse 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 establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, de conformidad con lo establecido en el art. 34.3 LRJSP.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina conforme a derecho la Propuesta de Resolución por la que se estima parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública insular, sin perjuicio de lo expuesto acerca de la cuantía a que debe ascender la indemnización en el Fundamento III del presente Dictamen.