Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 23 de septiembre 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. 466/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen -solicitada por el Excmo. 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 (...), al ceder una de las barandillas de la escalera de acceso a la zona de baño.

2. Es preceptiva la solicitud de dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias [en adelante, LCCC], habida cuenta de que la cantidad reclamada por la interesada [81.863,73 € -folio 252 del expediente consultivo-] supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Sr. Alcalde, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 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].

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

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 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.

4.1. 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 municipales.

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

4.2. 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, 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 de la 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 entiende cumplido el requisito de no extemporaneidad de la acción resarcitoria. 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, letra 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 12-:

«Que (...) la solicitante, el día 19 de julio de 2022, sobre las 11.00 en la zona del (...), 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 sufrió el día 19 de julio de 2022 en las escaleras de acceso a la zona de baño del (...), 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 solicita el resarcimiento -con arreglo al baremo de tráfico- de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída, cuantificando el importe de la indemnización reclamada en 81.863,73 € -folio 252-.

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial son 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 (...).

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 (...).

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 extendido 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 (...) 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].

14. Con fecha 2 de abril de 2024 se emite Dictamen 164/2024 de este Consejo Consultivo de Canarias en el que se ordena retrotraer las actuaciones en los términos especificados en su Fundamento Jurídico 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 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».

15. Consta en las actuaciones la presentación de diversos escritos –con fechas 28 de febrero, 1 de marzo y 3 de marzo de 2024- por parte del representante de la interesada en los que, entre otras cuestiones, se determina el importe de la indemnización reclamada y aporta diversa documental.

16. Con fecha 9 de abril de 2024 se dicta acuerdo del órgano instructor por el que se admiten los escritos presentados por (...), en representación de (...), y se da

traslado de la documentación aportada por la perjudicada a la entidad aseguradora municipal *« (…) para nueva valoración del expediente L92827301»*.

Asimismo, se requiere a la interesada para que *« (…) si tiene alguna documentación nueva que aportar al expediente, (…) sea presentada en el plazo de 15 días una vez recibida esta comunicación».*

17. Con fecha 6 de mayo de 2024 el Ayuntamiento de La Frontera remite a su compañía de seguros el expediente de responsabilidad patrimonial a fin de que, si lo estima conveniente, formule alegaciones.

18. Con fecha 11 de mayo de 2024 el representante de la perjudicada formula escrito de alegaciones -durante el trámite de audiencia concedido- interesando la estimación de su reclamación extracontractual.

19. Con fecha 26 de junio de 2024 se recibe respuesta por parte de la entidad aseguradora municipal en la que ésta indica *« (…) que no tiene alegaciones que efectuar»*.

20. Con fecha 15 de julio de 2024 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda estimar la reclamación extracontractual formulada por la perjudicada en los siguientes términos:

«PRIMERO.- 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 (…) 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 el total de la indemnización de 39.441,09 € (…), según el siguiente resumen:

- Lesiones Temporales: 20.542,00 €

- Secuelas: 13.759,00 €

- Perjuicio Moral por pérdida de calidad de vida: 2.901,00 €

- Lucro Cesante: 2.239,09 €

Habiendo sido confirmada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida».

21. Mediante oficio de 15 de julio 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. La Propuesta de Resolución sometida al análisis de este Consejo Consultivo estima -parcialmente- la reclamación efectuada por la interesada, considerando el órgano instructor que ha resultado acreditada la existencia de nexo causal entre el actuar administrativo y los daños reclamados. No obstante, se aparta de la valoración de los daños efectuada por el representante de la perjudicada.

2. Centrándonos en la cuestión de fondo, resulta oportuno señalar que, en el presente supuesto, consta debidamente acreditado -a través del diverso material probatorio obrante en las actuaciones: informes médicos, reportaje fotográfico, diligencias policiales, etc.- no sólo la realidad del hecho lesivo [caída al vacío de la reclamante el día 19 de julio de 2022, en torno a las 11:00 horas, al apoyarse y ceder una de las barandillas de la escalera de acceso a la zona de baño del (...), sito en el término municipal de La Frontera] sino, además, las propias consecuencias derivadas del mismo [entre ellas, lesiones físicas y secuelas -con el alcance descrito en los informes médicos que obran en las actuaciones y el dictamen pericial aportado por la propia perjudicada-].

Asimismo, resulta probada la mecánica de producción del siniestro [*« (...) subiendo por las escaleras para dirigirme al aparcamiento de la zona, me apoyé 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»*], tal y como se extrae del informe evacuado por la Policía municipal -folios 27 y 28-: «*Por parte de los agentes, se realiza un reportaje fotográfico y una pequeña inspección ocular de la baranda de madera donde se produjo el accidente. La baranda está hecha con palos de madera redondos, el pasamanos es de aproximadamente 10 centímetros de diámetro, otro palo de las mismas dimensiones, entre el suelo y el pasamanos, y dos pilares de aproximadamente 15 centímetros de diámetro. A nuestra llegada, uno de los extremos del palo que se encontraba en la parte superior de la baranda y se usa como pasamanos, estaba en el suelo. Se observa que el extremo desprendido sufrió una rotura que aparentemente pudo haber sido hace tiempo, debido a que no se encontraron restos de madera o clavos en el lugar, y por el color que presenta la madera en la parte dañada del pasamanos. Se llega a la conclusión que posiblemente el pasamanos donde ocurrieron los hechos estaba colocado, pero no anclado, encontrándose en*

mal estado hace tiempo y siendo la causa principal del accidente». Las circunstancias en las que se produce el siniestro y el mecanismo causal de producción del evento dañoso tampoco son discutidas por la Administración municipal.

Por lo demás, se está en presencia de un daño evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona -art. 32.2 LRJSP-, tal y como exige la doctrina jurisprudencial [*v.gr.,* sentencia n.º 101/2019, de 13 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Santa Cruz de Tenerife -Rec. 252/2018-].

Así pues, las pruebas presentadas por la reclamante acreditan, en efecto, la realidad del hecho dañoso por el que se reclama; el lugar, fecha y hora de producción del siniestro; la realidad y alcance de los daños sufridos por la perjudicada; y la propia dinámica de producción del hecho lesivo. Circunstancias todas ellas que no son cuestionadas por la Administración municipal en su Propuesta de Resolución.

Finalmente, resulta acreditado en las actuaciones tanto el deficiente funcionamiento del servicio público implicado [tal y como se desprende de lo manifestado por la Policía Local y la técnico municipal en sus respectivos informes -cuyos contenidos se dan por íntegramente reproducidos a estos efectos-, así como de la propia realidad que se trasluce de las diversas fotografías que obran en el expediente -folios 29 a 31, 69 a 72 y 74 a 77-] como la concurrencia de la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el resultado dañoso. Es el propio órgano instructor el que señala –en su Propuesta de Resolución- lo siguiente:

«De la documentación obrante en el expediente se deduce la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el resultado dañoso, se desprende del informe técnico municipal que (...) existen postes verticales, sobre todo en la primera mitad del camino, los cuales vibran al ser manipulados, también se detectan tramos horizontales de barandillas rotas. Con respecto al pavimento, se aprecian huecos o ausencia de las piedras del empedrado, así como algún tramo con piedras sueltas de los muros de mampostería.

Por lo expresado y observado, se indica que existen algún tramo de barandilla rota, así como tramos donde los postes de barandilla están flojos y algunos muros o pavimento con piedras sueltas o desprendidas, debiendo reforzarse los tramos flojos o sueltos y reponer los rotos, así como reponer las piedras sueltas del pavimento y de la plataforma de madera, todo ello para garantizar la seguridad de los usuarios y visitantes del (...). (...) .

Consecuentemente, la existencia de desperfectos en el lugar de la caída ha sido la causa que generó el accidente que motiva la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, lo que determina que el funcionamiento del servicio público viario ha sido deficiente, en relación con las funciones de control y mantenimiento o reparación de la vía, dando lugar a que se ocasionara un daño a la reclamante, que no tiene el deber jurídico de soportar. Por lo tanto, existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño padecido por la interesada».

En este sentido, se ha de coincidir con la reclamante al afirmar que *«es evidente (...) que la rotura del tramo de la baranda en que se apoyó mi mandante se debió al mal estado de mantenimiento, extremo que no se niega por el Ayuntamiento, y que a éste le correspondía mantener la barandilla de acceso al (...) en las debidas condiciones de seguridad, por lo que existe directa relación de causa a efecto entre el accidente y el mal funcionamiento del servicio municipal».*

Así pues, y en unión de criterio con la Propuesta de Resolución, se entiende que concurren los requisitos exigidos legal y jurisprudencialmente para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública municipal.

3. En cuanto a la valoración de los daños causados, la Propuesta de Resolución se limita a indicar [en el apartado primero de su parte dispositiva], la cantidad total a satisfacer a la perjudicada [39.441,09 €] por los diferentes conceptos indemnizatorios reconocidos [*«Lesiones Temporales: 20.542,00 €»*; *«Secuelas: 13.759,00 €»*; *«Perjuicio Moral por pérdida de calidad de vida: 2.901,00 €»*; y *«Lucro Cesante: 2.239,09 €»*]. Sin embargo, no se justifican las razones o argumentos que inducen al órgano instructor a alcanzar dicha conclusión. Así, y sirva como ejemplo, no se fundamenta en el expediente el reconocimiento de unos conceptos indemnizatorios respecto a otros [sobre los cuales se omite cualquier referencia y/o argumentación relacionada con su apreciación -y posterior abono- o no]. Omisión que conculca el deber de motivación que pesa sobre el órgano instructor y su Propuesta de Resolución al amparo de lo establecido en los artículos 35.1, letra h) y 88 LPACAP -deficiencia que habrá de ser convenientemente subsanada-.

Sin perjuicio de lo anteriormente indicado, se observa que tanto los informes periciales aportados por la reclamante -folios 108 y ss.- como la cuantificación de los daños, de toda índole, efectuada por el representante de la interesada -folios 250 y ss.- no han sido valorados ni cuestionados por la Administración municipal [ni por su aseguradora]. Por lo que, en virtud del principio de reparación integral del daño, se habrá de proceder al abono íntegro de la cuantía indemnizatoria solicitada por la perjudicada en su reclamación.

Por lo demás, se ha de recordar que la cuantía 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.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina conforme a derecho la Propuesta de Resolución por la que se estima la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...) frente al Ayuntamiento de La Frontera, sin perjuicio de las observaciones formuladas respecto a la cuantía indemnizatoria en el Fundamento IV de este Dictamen.