Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 7 3 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de octubre 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. 528/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, como consecuencia de la reclamación formulada por D.ª (...), como consecuencia de losetas levantadas y en mal estado en la Plaza del Adelantado.

2. Se reclama una indemnización superior a 6.000 euros (23.710,10 euros), cantidad que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna 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 relación el primer precepto, con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). También le es de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

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 de las Administraciones Públicas (LPACAP), la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de

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

abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en lo sucesivo 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 procedimiento se cumple el requisito del interés legítimo, y, por ende, del derecho a reclamar del interesado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 de la citada LRJSP, puesto que sufrió daños personales derivados del hecho lesivo por el que se reclama. Por lo tanto, el reclamante 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, titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño, de acuerdo con las competencias que corresponden al Ayuntamiento conforme a los arts. 25.2 d) y 26.1 a) LRBRL.

5. En cuanto a la competencia en materia de responsabilidad patrimonial, corresponde a la Junta de Gobierno Local, de conformidad con lo previsto en el art. 107 LMC y art. 15 del Reglamento Orgánico Municipal, pues la lesión o daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario.

Esta competencia ha sido delegada mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 9 de enero de 2024 a favor de la concejalía de Hacienda y Servicios Económicos.

6. Por su parte, la reclamación no es extemporánea al haberse presentado dentro del año que prescribe el art. 67. LPACAP, pues se interpone la reclamación el día 26 de mayo de 2022, previa denuncia ante la Policía Local el 13 de diciembre de 2021, respecto de un daño producido el día 27 de noviembre de 2021.

7. Se ha sobrepasado en exceso el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP). Sin embargo, aun expirado este hace más de tres años, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración aún pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

II

El reclamante presenta reclamación de responsabilidad patrimonial a fin de que le sea reconocido el derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el deficiente funcionamiento del servicio público

municipal de conservación y mantenimiento de las vías públicas, en el presente caso en «*Plaza del adelantado*» de libre tránsito peatonal, sobre la base de los siguientes antecedentes de hecho:

«El 27 de noviembre de 2021 hubo una feria de Artesanía en la Plaza del Adelantado delimitada o perimetrada con un vallado que esto solo permitía el tránsito de las personas por el borde de la plaza.

Con la intención de volver a casa, bordeamos el vallado para abandonar la plaza.

Me tuve que desplazar un poco a mi izquierda para dejar pasar a un grupo de personas que venían en sentido contrario, cuando ya pasaron y fui a reanudar la marcha se me trabó el pie derecho en una loseta levantada y caí al suelo de inmediato.

Seguidamente, cuando me vi el pie con una herida abierta y (ilegible), me desmayé.

Mi mujer llamó al 112 y la pusieron en contacto con una unidad que estaba en la plaza, personándose el sanitario. Remitiendo el servicio de una unidad disponible en la Concepción».

Acompaña a la reclamación diversa documentación médica, denuncia efectuada ante la Policía Local, fotografías del lugar de los hechos, y, posteriormente informes de valoración de lesiones donde se cuantifica el daño en 23.710,10 euros.

III

Del examen del expediente administrativo, consta la realización de los siguientes trámites:

1. Con anterioridad al inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, constan los siguientes trámites:

a) Atestado de la Policía Local 3420/2022, relativo a denuncia de fecha 13 de diciembre de 2021, interpuesta por la pareja del accidentado, (...), en representación (debidamente acreditada mediante poder otorgado en la misma fecha por el interesado) donde la denunciante manifiesta:

« (...) Que viene en representación de su pareja, (...) (...) la cual está impedida debido a la caída que sufrió.

Que el sábado 27/11/21 sobre las 20:45 horas, su pareja se cayó ceca de la Ermita de San Miguel, junto a los Juzgados de La Laguna, debido a las losetas levantadas y en mal estado de la Plaza del Adelantado, produciéndole diferentes lesiones.

Que las lesiones consisten en: Fractura Bimaleolar tobillo derecho.

Que llamó al 112 y se personó seguidamente una ambulancia y un médico que estaba en la Plaza del Adelantado en ese momento, debido a los eventos que había ese día, y asistió a su pareja.

Que se personó un servicio de ambulancia y los trasladaron hacia Centro de Salud de San Benito en principio y luego lo trasladaron hacia el HUC y posteriormente lo intervinieron el 02/12/21.

Que aportará posteriores informes debido a las consecuencias de la caída.

Que como testigo aportará posteriormente los datos en el SCA, además de que se personó en el lugar el Oficial de servicio de paisano de esta Policía Local que fue también testigo de los hechos.

(...) ».

El Atestado concluye, por un lado, con diligencia de la Instructora para hacer constar que:

«Se le comunica al Oficial 0-27 con número de identificación profesional 12382, de lo expuesto en la presente denuncia, en la que se nombra testigo, manifestando este que remitirá el correspondiente informe al SAC aclarando los hechos».

Y, por otro lado, diligencia de cierre y remisión inmediata a Hacienda y Patrimonio de lo actuado.

b) Informe del Área de Obras e Infraestructuras, de 14 de febrero de 2022, en relación con este incidente, en el que se indica lo siguiente:

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

b)El contrato de "Servicio de Mantenimiento, Conservación y Mejora de las vías y Espacios Públicos", se encuentra adjudicado a la empresa (...). No obstante, la competencia de las vías y plazas del Casco de La Laguna es llevado a cabo por personal del Ayuntamiento.

c)Se aportan fotografías donde se observan baldosas levantadas.

d)No interviene empresa adjudicataria.

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

f)No existe señalización al respecto en el lugar de referencia.

g)Existen tramos de adoquines y baldosas levantadas, en su mayor parte debido a las raíces de los árboles, las cuales se van arreglando en la medida de lo posible para evitar incidentes, hasta poder llevar a cabo una actuación integral en la plaza.

La situación se ha puesto en conocimiento del personal encargado del mantenimiento de vías del Casco, con el fin de proceder a reparar el desperfecto.

h)No consta en esta Área los hechos y circunstancias que se indican, salvo el presente expediente.

i)Han ocurrido accidentes similares en la Plaza del Adelantado debido al estado de las baldosas y adoquines».

2. El interesado presenta escrito de reclamación el 26 de mayo de 2022 ante el Registro General del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.

3. El 2 de junio de 2022 se remite la documentación obrante en el expediente a la aseguradora municipal.

4. Mediante Resolución de inicio de fecha 25 de septiembre de 2023, se acordó admitir la reclamación a trámite e iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, requiriendo al interesado para que aportara diversa documentación. Esta resolución le fue notificada al interesado el 6 de noviembre de 2023, viniendo a aportar lo requerido el 16 de noviembre de 2023.

5. El 4 de octubre de 2023 se solicita informe del Oficial 0-27, con número de identificación profesional 12382, al que alude el Atestado en su diligencia de hacer constar que se remitirá. Tal informe se remite el 11 de octubre de 2023, constatando los hechos de la denuncia.

6. Mediante Resolución de 4 de octubre de 2023, notificada al interesado el 6 de noviembre de 2023, se insta a éste a aportar nueva documentación, a cuyo efecto éste aporta diversa documentación el 16 de noviembre de 2023 y solicita ampliación del plazo para la aportación del resto de lo requerido, que lo aporta el 23 de noviembre de 2023. Asimismo, en fechas 30 de noviembre de 2023, 12 y 26 de enero de 2024 y 12 de febrero de 2024 aporta más documentación médica, así como informes de valoración de daños, por el importe reclamado, realizados por el Dr. (...) y por (...).

7. Tras solicitarse valoración de daños por parte del Ayuntamiento a la compañía aseguradora municipal, en fechas 19 de febrero de 2023 y 3 de abril de 2024, ésta remite la citada valoración el 29 de abril de 2024, que se cuantifica en 13.591,63 euros, según el siguiente desglose:

6 días grave 493,65€

173 días moderados 9.870,34€

IQ 842,82€

1 puntos estéticos 781,29€

2 ponderados 1.635€

Total 13.591,63€

8. Con fecha 23 de abril 2024 se abre trámite vista y audiencia, lo que es debidamente notificado al interesado, quien solicita copia de la documentación del expediente. Aquélla es entregada el 2 de mayo de 2024.

9. El interesado presenta escrito de alegaciones el 17 de mayo de 2024 en el que manifiesta su disconformidad con la valoración de los daños efectuada por la aseguradora municipal, a cuyo efecto aporta nuevamente informes de valoración por importe de 23.710,10 euros, en virtud del siguiente desglose:

Baremo a aplicar: 2024

3 días muy graves: 370,65€

5 días graves: 463€

171 días moderados: 10.986,75€

Secuelas funcionales: 9 puntos: 11.889,40€

Total: 23.710,10€

10. Tal documentación es remitida a la aseguradora municipal el 17 de mayo de 2024 solicitando un pronunciamiento sobre la misma, lo que se reitera el 4 de junio de 2024. En fecha 31 de mayo de 2024 la aseguradora municipal remite correo electrónico en el que ratifica la valoración anteriormente aportada.

11. El 29 de julio de 2024 se formula Propuesta de Resolución en la que se estima la reclamación del interesado, si bien se reconoce el derecho a ser indemnizado por el importe de 13.591,63 euros.

Del análisis del expediente, no se observan defectos procedimentales que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada, pues, si bien no se ha abierto trámite probatorio, no se ha causado indefensión al interesado, al haber tenido por probados los hechos la Administración.

IV

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución sometida a dictamen de este Consejo Consultivo estima la reclamación presentada en la

cantidad indicada en ella, pues entiende que se encuentra acreditado el hecho por el que se reclama, habiéndose probado la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público.

De esta manera, y no siendo discutida por la Administración Pública la realidad del hecho lesivo, procede efectuar las consideraciones que se exponen a continuación respecto a la relación de causalidad.

2. Del informe del Servicio de Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento se desprende que la Administración municipal reconoce los desperfectos del lugar del accidente a los que el reclamante atribuye causa de la caída. En este sentido, afirma aquel informe que «*existen tramos de adoquines y baldosas levantadas, en su mayor parte debido a las raíces de los árboles, las cuales se van arreglando en la medida de lo posible para evitar incidentes, hasta poder llevar a cabo una actuación integral en la plaza»,* a lo que añade la existencia de fotografías que lo muestran.

Asimismo, se indica que ello se ha puesto en conocimiento del personal encargado del mantenimiento de vías del Casco, con el fin de proceder a reparar el desperfecto.

A ello añade, el propio Servicio, tal y como señala el reclamante, que «*no existe señalización al respecto en el lugar de referencia*».

Todo ello lleva a concluir que el propio Servicio era consciente del riesgo (de caídas) para los viandantes que conllevaban los desperfectos, hasta el punto de afirmar: *«Han ocurrido accidentes similares en la Plaza del Adelantado debido al estado de las baldosas y adoquines».*

De acuerdo con reiterada doctrina jurisprudencial, debemos recordar que el art. 106.2 de la Constitución Española establece que «*los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos"; del mismo modo, del artículo 32 y ss. de la LRJSP se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencial, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo "de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad*».

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación, no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras 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 se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

3. Por ello, procede analizar en el presente caso, si, una vez constatada la existencia de una inadecuada ejecución y mantenimiento de la plaza pública por parte de la Entidad Pública, lo que, además, ya hemos indicado en otros Dictámenes, *v.g.* DCC 3/2020, de 9 de enero, o DCC 212/2022, de 1 de junio, en relación con la misma Plaza del Adelantado, por parte del interesado existe algún tipo de responsabilidad que interrumpa o atempere el nexo de causalidad entre el daño por el que se reclama y el funcionamiento del Servicio Público.

Pues bien, dadas las circunstancias concurrentes en este supuesto, el afectado cumplió el deber de diligencia exigible en su caminar. Así, por un lado, el accidente se produjo de noche, a las 20:45 horas mes de noviembre, momento en el que, además, estaba celebrando una feria de Artesanía, con la consiguiente concurrencia de personas, a las que hubo de esquivar el reclamante, tal y como expone en su escrito inicial al señalar: «*Me tuve que desplazar un poco a mi izquierda para dejar pasar a un grupo de personas que venían en sentido contrario, cuando ya pasaron y fui a reanudar la marcha se me trabó el pie derecho en una loseta levantada y caí al suelo de inmediato*».

Por otro lado, las propias circunstancias personales del interesado conducen a esta misma conclusión, pues contaba con una discapacidad que tiene reconocida

formalmente, según consta en certificado aportado al expediente, estado que supone que éste tuviera una mayor dificultad para sortear los obstáculos al transitar por el lugar en que ocurrieron los hechos.

Por todo ello, es la Administración Pública la que debe responder íntegramente del daño causado, siendo atribuible la responsabilidad a la Administración Pública municipal sobre la conservación y mantenimiento de la plaza y de las aceras de la misma en condiciones de seguridad para los viandantes al amparo de lo dispuesto en los arts. 25.2, letra d) y 26.1, letra a) LRBRL. A partir de dichas normas se extrae un auténtico deber jurídico de actuar por parte de la Administración, debiendo ésta garantizar que el tránsito de los peatones en condiciones de seguridad, evitando en lo posible y mediante la adopción de las medidas oportunas, la existencia de riesgos que pudiesen afectar negativamente a éstos.

4. En cuanto a la cuantía indemnizatoria, la Propuesta de Resolución acoge la valoración propuesta por la aseguradora municipal en su informe de 29 de abril de 2024, a pesar de que ésta no contradice la valoración por el importe que se reclama.

Si bien es cierto que las alegaciones del reclamante junto con la valoración de los daños sufridos son remitidas a la aseguradora municipal, ésta se limitó a contestar el 31 de mayo de 2024 señalando: *«mantenemos la valoración enviada por nuestra parte en base a la documentación aportada»*, sin que se haya fundamentado adecuadamente la divergencia con la aportada por el reclamante. Por ello, deberá cuantificarse debidamente la indemnización aportada por la reclamante fundamentando correctamente la misma. A tal efecto, téngase en cuenta que la valoración presentada por la reclamante, está realizada conforme al baremo de 2024, cuando, sin embargo, el accidente se produjo en 2021, siendo el de esta fecha el baremo a aplicar.

Así mismo en su momento se deberá actualizar la cantidad en la que se determine la indemnización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento, de conformidad con lo establecido en el art. 34.3 LRJSP.

5. Finalmente, siguiendo constante y consolidada doctrina de este Consejo Consultivo, debe considerarse contrario a Derecho lo establecido en el punto tercero del Resuelvo de la Propuesta de Resolución, que obliga a la Compañía (...) a abonar al reclamante el importe de la indemnización, salvo los 300 euros de franquicia que corresponderían a la Administración municipal. Y es que es ésta (La Administración Municipal), la que resulta obligada al íntegro y completo pago de la totalidad de la

indemnización, sin perjuicio de eventuales reclamaciones frente a tal compañía aseguradora, lo que no es objeto de este Dictamen.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina estimar conforme a Derecho la Propuesta de Resolución, condicionada a que se incorporen en el contenido de ésta las observaciones realizadas en el Fundamento IV.5 y 6 del presente Dictamen.