Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 23 de julio de 2025.

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 (...), en representación de (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 285/2025 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Se somete a la consideración de este Consejo Consultivo la Propuesta de Resolución dictada en el seno del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial n.º 30/2016/RP tramitado por el Excmo. Cabildo Insular de La Palma en relación con los presuntos daños irrogados a (...) derivados del deficiente funcionamiento del servicio público de carreteras de su competencia administrativa.

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 supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

La competencia para la solicitud de dictamen le corresponde al Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de La Palma [art. 12.3 LCCC].

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación, tanto la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común [en lo sucesivo, LPACAP] como los arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público [en adelante, LRJSP]. También resulta aplicable el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local [en adelante, LRBRL]; la Ley

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares [en adelante, LCI]; la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias y el Reglamento de Carreteras de Canarias aprobado por Decreto 131/1995, de 11 de mayo.

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

En este sentido, se ha de indicar que la reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 4.1, letra a) LPACAP, en relación con el art. 32 LRJSP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad insular [en este caso, del servicio de conservación y mantenimiento de las carreteras insulares].

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

Por otra parte, la competencia para tramitar y resolver el expediente de responsabilidad patrimonial le corresponde al Cabildo Insular de La Palma, al ser titular del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el hecho dañoso [art. 6.2.c) LCI en relación con el art. 10.3 LCCC]. En idéntico sentido se pronuncia la Propuesta de Resolución [Fundamento de Derecho segundo].

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1 LPACAP [circunstancia ésta que no es cuestionada por la Propuesta de Resolución]. En este sentido, se ha de indicar que el evento por cuyos daños se reclama tuvo lugar el día 24 de agosto de 2015 y la reclamación de responsabilidad patrimonial se interpuso el día 2 de agosto de 2016.

6. El plazo máximo para resolver es de seis meses, transcurrido el cual se entiende desestimada la reclamación de responsabilidad patrimonial [arts. 21, 24.3.b) y 91.3 LPACAP]. Sin embargo, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente, pudiendo decidir sin vinculación al sentido del silencio desestimatorio producido, sin perjuicio de los efectos administrativos y, en su caso, económicos que la demora pueda comportar.

7. La competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Presidente del Cabildo Insular de La Palma [art. 92, párrafo segundo LPACAP en relación con el art. 124 y la disposición adicional decimocuarta de la LRBRL y el art. 21.2 del Reglamento Orgánico de Gobierno, Administración y Funcionamiento del Cabildo Insular de La Palma, aprobado

definitivamente en la sesión plenaria celebrada el 30 de enero de 2018 -Fundamento de Derecho tercero de la Propuesta de Resolución-].

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 del servicio público de carreteras del Cabildo Insular de La Palma.

En este sentido, la interesada expone lo siguiente en su escrito de reclamación inicial:

«PRIMERO. El día veinticuatro de agosto de dos mil quince, sobre las 4,30 de la madrugada, aproximadamente, venía con mi marido en nuestro vehículo conduciendo por la carretera de la cumbre en dirección a los Llanos de Aridane, procedentes de S/C de La Palma. En "el Túnel Chico", notamos que comenzó a fallar el motor del vehículo, paramos el motor del mismo, aparcamos el coche y comenzamos a inspeccionarlo, viendo que la correa del ventilador estaba suelta. Mi marido llamó a la grúa, y mientras ésta llegaba, yo fui a poner los triángulos de seguridad. Como venían vehículos por la carretera, fui por el arcén, precipitándome dentro de un hueco existente en el arcén al no contar el mismo con protección ni señalización de clase alguna y que me pareció no tener fin, dada su profundidad. Dándome un fuerte golpe que me impedía gritar y llamar por mi marido.

Mi marido al no verme pensó que me había atropellado un vehículo, por lo que éste paró a un conductor que pasaba por el lugar, y entonces se dieron cuenta de que me había caído en una arqueta abierta que está en el arcén de la carretera, sin protección ni señalización de algún tipo, de unos dos metros de profundidad y propiedad de la entidad demandada. Al lugar se desplazó una ambulancia que me trasladó al HGP (Hospital General de La Palma).

SEGUNDO. Como consecuencia de la caída, presenté el siguiente diagnóstico: "Policontusionada: FX luxación de Lisfranc tipo B 1, pie izquierdo, traumatismo torácico cerrado, esguince cervical". Fui intervenida quirúrgicamente el día 24/08/2015 de fijación percutánea de la primera articulación cuneo metatarsiana del pie izquierdo, y se me colocó un collarín cervical philadelphia para inmovilización del cuello por esguince cervical. (Acompaño junto con el Testimonio que dejo unido bajo documento números UNO (Folios 9 a 14 ambos inclusive), informe asistencial de la ambulancia sanitaria medicalizada de fecha 24/08/2015; Informe clínico de alta del servicio de Traumatología del HGP, e informe de los cuidados de enfermería del referido Hospital.); se me dio posteriormente alta hospitalaria, para mi casa donde continué con las curas, revisiones y con muletas, recibí sesiones de

rehabilitación y posteriormente el día 30/3/2016, el traumatólogo me índica plantilla con barra de apoyo retrocapital por metatarsalgia además de cervicalgía con vértigos.

TERCERO. los referidos hechos dieron lugar a la incoación de las correspondientes Diligencias Previas, que al número 844/2015 fueron turnadas y repartidas al Juzgado de Instrucción Núm. Uno de los de Santa Cruz de La Palma. (...) .

CUARTO. Dichas Diligencias Previas terminaron con el dictado de Un Auto de fecha 25 de septiembre de dos mil quince, que acordó el Sobreseimiento provisional de las mismas. (...) .

QUINTO. Finalmente he sido valorada por el Doctor y Diplomado especializado en Valoración Médica de Incapacidades por la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, (...) Colegiado al número 2986, el cual ha elaborado el informe que acompaño señalado del NUM. TRES de los documentos (5 folios), y en el apartado Conclusiones (F-5), recoge: "1.- Con fecha del día 24 de agosto de 2015, y como consecuencia del accidente por hueco abierto sin tapar en carretera, la paciente sufrió lesiones que motivaron la necesidad de asistencia sanitaria.

2.- Que el diagnóstico fue lesiones anatómicas y fisiologícas cervicales (ESGINCE CERVICAL Y SUBLUXACION ATLO AXOIDEA Y FRACTURA LUXACION DE LA ARTICULACION DE LISFRANC) acarreando dolores a la deambulación y molestias cervicales a los movimientos bruscos.

3.- Que existen un nexo de causalidad médica entre el traumatismo sufrido el día 24 y las secuelas ocasionadas. Existe intensidad, topografía y cronología al caer de una altura de casi 2 metros. Y la evolución de las lesiones ha sido la normal en estos casos"».

2. La interesada solicita el resarcimiento -con arreglo al baremo de tráfico- de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída, cuantificando, inicialmente, el importe de la indemnización reclamada en 30.271,90 €. Cantidad que se verá incrementada hasta los 61.602,15 € [tras el *«informe médico legal»* confeccionado por el Dr. (...) con fecha 13 de febrero de 2020] más el importe de los gastos farmacéuticos y ortopédicos reclamados por la perjudicada [94,77 €].

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

1.- La reclamación de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane -dirigido al Cabildo Insular de La Palma- el día 2 de agosto de 2016.

2.- Con fecha 17 de agosto de 2016 se dicta Decreto de la Presidencia del Cabildo Insular de La Palma [inscrito en el Registro de Decretos, el mismo día, con el

número 548], por el que se admite a trámite la reclamación y se designa secretaria e instructor de dicho expediente.

3.- Constan en el expediente los siguientes informes:

• Informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable *ex* art. 81.1 LPACAP. En este caso, emitido por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas del Servicio de Infraestructuras del Cabildo Insular de La Palma, con fechas 26 de abril de 2017 y 3 de julio de 2023 -informe complementario-.

• En el procedimiento instruido consta la formulación de diversos informes de valoración de los daños personales sufridos por la interesada -en función de la nueva documental que iba siendo aportada por la perjudicada-; el último de ellos data de 2 de abril de 2024 -documento n.º 78-.

• Informe pericial de parte -denominado «*informe médico legal*»- evacuado por el Dr. (...) con fecha 13 de febrero de 2020 en el que, tras valorar las lesiones temporales y las secuelas sufridas por la reclamante, cuantifica el monto total de la indemnización a reconocer en 61.602,15 €.

4.- Con fecha 8 de abril de 2022 se dicta acuerdo probatorio por el que se admiten, parcialmente, los instrumentos de prueba propuestos por la reclamante; entre ellos, la testifical de (...) y (...).

5.- Con fecha 12 de septiembre de 2022 se toma declaración al testigo(...) con el resultado que obra en las actuaciones. Por su parte, el segundo testigo admitido -(...)- no comparece -sin justificación alguna- al acto de declaración previsto para el día 17 de octubre de 2022.

6.- Con fecha 28 de junio de 2024 se acuerda la apertura del trámite de audiencia a la reclamante y a la entidad aseguradora del Cabildo.

7.- Consta en el expediente la formulación de alegaciones por parte de la reclamante –19 de agosto de 2024- y de la aseguradora del Cabildo Insular de La Palma -15 de julio de 2024-.

8.- Con fecha 19 de junio de 2025 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se plantea la estimación parcial de la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por (...).

9.- Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo Consultivo el día 24 de junio de 2025, el Sr. Presidente del Cabildo Insular de La Palma 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, testifical, etc.- no sólo la realidad del hecho lesivo [caída de la reclamante -el día 24 de agosto de 2015 sobre las 4:30 de la madrugada- en una arqueta de evacuación de aguas pluviales sita en el p.k. 11+000 de la carretera LP-3, *«La Cumbre»*, a la salida del denominado *«Túnel Chico»*, en su margen derecho, en una zona habilitada para el estacionamiento/aparcamiento de vehículos en caso de urgencia o avería] 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-].

Asimismo, resulta probada la mecánica de producción del siniestro. En este sentido, se deduce del expediente que la caída de la reclamante en la arqueta de desagüe de aguas pluviales se produce mientras aquélla transitaba por el arcén al objeto de colocar los triángulos de preseñalización, habida cuenta de la avería del vehículo en el que se trasladaba junto a su marido. Las circunstancias en las que se produce el siniestro y el mecanismo causal de producción del evento dañoso tampoco son discutidas por la Administración insular.

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 101/2019, de 13 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2.ª, 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 insular en su Propuesta de Resolución.

Finalmente, resulta acreditado en las actuaciones tanto la titularidad del Cabildo Insular de La Palma respecto a la vía en la que se produce el siniestro, como el deficiente funcionamiento del servicio público implicado y 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:

« (...) respecto a la carretera LP-3 "LA CUMBRE" donde se produjeron los hechos, corresponde a este Cabildo las siguientes competencias:

La Conservación y mantenimiento:

1. Mejoras de firme.

2. Obras de restablecimiento y mantenimiento de las condiciones de la carretera.

3. Actuaciones para mejora de la explotación y funcionalidad de la carretera, con la finalidad de mantener o conseguir los parámetros de las condiciones tolerables en las carreteras existentes, según la normativa vigente.

(...)

(...) corresponde al Cabildo Insular de La Palma, respecto a la carretera LP-3 "LA CUMBRE", la actividad de conservación y mantenimiento de la misma, (...) lo que supone la obligación de mantenerla en las mejores condiciones de seguridad para el tráfico rodado, pero también que los elementos accesorios de la misma o los elementos, naturales o no, existentes en la zona demanial aledaña, laderas, taludes márgenes, etc., no sean fuente de inseguridad, riesgo o peligro para los usuarios de la vía, es decir, que la vía se ha de mantener en las condiciones constructivas que proporcionen dicha seguridad y en el presente expediente, se ha acreditado que el incidente denunciado por la reclamante se produce en:

• " (...) un sobreancho de la vía en la cual está destinado para el estacionamiento/aparcamiento de vehículos en caso de urgencias o averías".

• En la fecha en que ocurre el accidente, el imbornal carecía de rejilla o cualquier tipo de protección superior. Igualmente, el tramo carece de señalización de advertencia de este tipo de elemento.

Conforme a lo expuesto, se entiende que cuando la reclamante transita por la zona correspondiente (arcén) para cumplir con la obligación de señalizar el vehículo averiado mediante la colocación de triángulos, sufre un caída en una arqueta existente en el arcén, que carecía de tapa (en una zona donde no consta que existiera iluminación), de todo lo cual

se desprende que las obligaciones del Cabildo de La Palma como gestor de la vía no se han cumplido correctamente, siendo responsable de las lesiones sufridas por la reclamante».

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 insular. En idéntico sentido se pronuncia el Auto de 25 de septiembre de 2015, dictado por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Santa Cruz de La Palma [Diligencias previas n.º 844/2015]:

« (...) del relato de hechos se advierte que si bien es cierto que la existencia de una arqueta abierta en el arcén de una carretera de montaña por parte de la entidad pública encargada de la conservación de dicha carretera, en este caso, Cabildo de la Palma, es una acción imprudente, y el ente público debe responder de las consecuencias que por esta actuación se generen, también es cierto que dicha acción no puede ser calificada como imprudencia grave. No se trata de un lugar destinado al tránsito de personas en los cuales se podría prever el resultado acaecido. Se trata de un lugar destinado a la circulación de vehículos donde el tránsito de personas está desaconsejado. Las circunstancias extraordinarias del accidente y la nocturnidad conjuntamente con la existencia de la arqueta abierta dieron lugar al resultado acaecido, pero en modo alguno puede mantenerse que las imprudencias hayan sido causadas por imprudencia grave y las mismas sean constitutivas de hecho delictivo alguno. Ello sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias de las que, sin duda, debe responder la entidad pública responsable».

3. En cuanto a la valoración de los daños causados, se habrá de concretar y motivar la cuantía indemnizatoria a reconocer, así como el informe pericial en el que se fundamenta el órgano instructor, habida cuenta de que no queda claro cuál es el dictamen pericial en el que se sustenta la decisión final y el porqué de la opción por uno u otro [art. 35.1, letra h) LPACAP]. Así, por un lado, se habla de la valoración pericial del *«responsable de siniestros»*, de 2 de abril de 2024, que, sobre la base de lo dispuesto -supuestamente- en 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, arroja un importe total de 19.937,59 €; y, por otro lado, se hace mención al informe pericial del Dr. (...), de 27 de junio de 2022, que sirve de base a la entidad aseguradora municipal para fijar una cuantía indemnizatoria por importe de 19.938,03 € [informe en el que se observan diversas contradicciones o insuficiencias, como por ejemplo, el afirmar que resulta aplicable « (...) *la Ley 34/03, de 5 de noviembre de 2003, al sufrir el accidente en fecha 24/08/2015*» y, acto seguido, efectuar una doble valoración de las *«secuelas»* y de los *«días de incapacidad temporal»* con arreglo a dos leyes distintas -Ley 34/2003, de 5 de

noviembre y Ley 35/2015, de 22 de septiembre-; o, como reconoce el propio perito, el no contar con el parte de alta expedido por el médico de cabecera del Servicio Canario de la Salud a la hora de valorar el número de días impeditivos y no impeditivos (...)].

Por lo demás, y cuanto al resarcimiento de los gastos farmacéuticos y ortopédicos, se entiende que no procede su abono a la reclamante. Tal y como señala el órgano instructor, no se han aportado justificantes de abono ni consta la identificación del cliente en algunas de estas facturas:

«• documento 24, factura ortesis cervical, 45 euros, sin justificante de pago.

• documento 25:

- factura, bastón inglés, por importe de 27,90€, en la que no consta cliente ni justificante de pago.

- factura, farmacia, por importe de 21,87€, en la que no consta cliente ni justificante de pago».

Finalmente, se ha de recordar que la cuantía de la indemnización reconocida 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 [art. 34.3 LRJSP].

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se estima parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...) frente al Excmo. Cabildo Insular de La Palma se entiende que es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones formuladas respecto a la cuantía indemnizatoria.