



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 4 0 / 2 0 1 9

(Sección 2ª)

La Laguna, a 23 de abril de 2019.

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 iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...) por el fallecimiento de su esposo (...) ocasionado como consecuencia del servicio público viario (EXP. 120/2019 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, por el daño, presuntamente, producido por el funcionamiento defectuoso del servicio público viario, de titularidad municipal, de acuerdo con el apartado 2.d) del art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. La preceptividad del dictamen y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo resultan de lo previsto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, al tratarse de una reclamación formulada en materia de responsabilidad patrimonial dirigida a una de las Administraciones Públicas de Canarias y siendo la cuantía de la indemnización solicitada superior a 6.000 euros, en relación, aquel precepto, con el art. 142.3, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), la cual es aplicable, en virtud de la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición derogatoria 2, a) y la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP),

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

ya que el presente procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de esta última Ley.

Resulta igualmente aplicable el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, en virtud de lo establecido en la disposición transitoria tercera a), en relación con la disposición derogatoria 2, d) y la disposición final séptima de la LPACAP.

3. En cuanto al relato de los hechos, procede reproducir lo manifestado en el Dictamen de este Consejo Consultivo 210/2016, de 28 de junio, emitido en relación con este asunto:

«2. En primer lugar, es necesario hacer referencia al acontecer del hecho por el que se reclama. Así, tanto del informe de la Inspección de Trabajo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social como del atestado elaborado por la Policía Local de San Cristóbal de La Laguna, se deduce que se produjo de la siguiente manera:

Que el día 27 de octubre de 2014, entre las 10:00 y las 10:30 horas, el esposo de la fallecida, que era conductor de la empresa (...), mientras realizaba su actividad laboral ordinaria, en la carretera la Cuesta-Taco, en la parada situada frente al Hospital Universitario de Canarias, decidió bajarse de la guagua que conducía para revisar la puerta trasera que no cerraba bien.

Al bajar, cerró la puerta del conductor y le dio instrucciones a una usuaria del servicio para que manipulara el botón del cuadro de mandos del vehículo que accionaba la puerta atascada. En el momento en el que intenta arreglar la puerta comienza a moverse la guagua por lo que corre e intenta subir nuevamente a la misma, pero solo logra abrir la puerta y mientras se está introduciendo en ella se golpea fuertemente contra una de las pilonas situadas en la acera, quedando momentáneamente atrapado entre la pizona y la guagua.

Tras ello, la guagua continúa con su marcha y es un camionero, que estaba por la zona, quien consigue introducirse parcialmente por la ventanilla del conductor y accionar el freno de mano que no estaba puesto. Posteriormente, al comprobar que la guagua estaba en la primera marcha, cambia la palanca de cambios a la posición de neutra, dejando puesto dicho freno de mano.

Este accidente laboral causó el fallecimiento, casi inmediato, del esposo de la reclamante, motivo por el que ella solicita una indemnización de 115.035,21 euros».

4. Además, es necesario hacer mención a la reclamación formulada por la interesada, la cual se remite a los hechos que constan en el Atestado de la Policía Local de La Laguna. Además, de sus escritos de alegaciones se deduce que el accidente que sufrió su esposo se deriva del funcionamiento del servicio público

viario, ya que considera que las pilonas situadas en la acera constituyen un obstáculo para los chóferes de (...), reclamando una indemnización de 115.035,21 euros.

5. En la documentación obrante en el expediente consta que por estos hechos se está tramitando un proceso penal, habiéndose dictado por el Juzgado de Instrucción n.º 3 de San Cristóbal de La Laguna Auto de sobreseimiento, contra el que se ha interpuesto recurso de apelación ante la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, que lo desestimó mediante el Auto su Sección Sexta, de 9 de mayo de 2016.

Además, la reclamante ha ejercido la correspondiente acción, reclamando indemnización por el fallecimiento de su esposo con ocasión del accidente laboral referido, ante el Juzgado de lo Social n.º 5 de Santa Cruz de Tenerife (autos 919/2015), dictándose el decreto de 11 de mayo de 2016 por el que se tuvo por desistida a la interesada y se aprobó la avenencia alcanzada entre las partes.

6. Por último, es preciso recordar que este Consejo Consultivo, en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada contra el Cabildo Insular de Tenerife por estos mismos hechos, señaló en su Dictamen 210/2016 que:

«Pues bien, teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, este Consejo considera, en primer lugar, que el hecho lesivo constituye un claro supuesto de accidente laboral, definido en el art. 156.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, de la siguiente manera:

“Se entiende por accidente de trabajo toda lesión corporal que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena”, y en el punto 5 del dicho precepto se establece que “No impedirán la calificación de un accidente como de trabajo: a) La imprudencia profesional que sea consecuencia del ejercicio habitual de un trabajo y se derive de la confianza que este inspira”.

En el momento del accidente, el fallecido trabajaba por cuenta de la empresa (...), por la que estaba contratado, y el accidente se produjo con ocasión del desarrollo de la prestación laboral objeto de tal contrato y ello es así independientemente de quien sea el titular del capital de dicha Sociedad Anónima. Por tanto, el fallecido no trabajaba para el Cabildo Insular de Tenerife, sino para una sociedad mercantil de su titularidad, por la cual estaba contratado.

3. Además, (...), como consta en sus Estatutos Sociales, de acuerdo con la información que obra en su portal de transparencia, es una sociedad mercantil pública, participada íntegramente por el Cabildo Insular de Tenerife y comprendida dentro del sector público empresarial de ámbito local.

En el art. 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), se dispone que los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas en este precepto, incluyéndose, entre ellas, "Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública".

Pues bien, dichas sociedades mercantiles, que como (...) prestan un servicio público del que es titular el Cabildo Insular, están sujetas al Ordenamiento jurídico privado, pues en el art. 85 ter LRBRL, se establece que:

"1. Las sociedades mercantiles locales se regirán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación, y sin perjuicio de lo señalado en el apartado siguiente de este artículo.

2. La sociedad deberá adoptar una de las formas previstas en el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y en la escritura de constitución constará el capital que deberá ser aportado por las Administraciones Públicas o por las entidades del sector público dependientes de las mismas a las que corresponda su titularidad.

3. Los estatutos determinarán la forma de designación y el funcionamiento de la Junta General y del Consejo de Administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas"».

Por lo tanto, el esposo de la reclamante falleció a consecuencia de un accidente de trabajo y, evidentemente, con ocasión de la prestación laboral por la que fue contratado, pero no por causa directa o indirecta del actuar administrativo en el ámbito de la prestación de un servicio público, el transporte público de viajeros, cuya titularidad le corresponde a la Corporación Insular.

Todo ello implica que la reclamación que se haga por tal hecho lesivo se ha de circunscribir al ámbito de la relación laboral, como ocurre con la reclamación objeto del proceso que se está sustanciando ante la Jurisdicción Social con el mismo objeto que el presente procedimiento».

Sin embargo, en esta nueva reclamación se considera que el accidente no se debe ya al funcionamiento de la Entidad empleadora del fallecido, sino al funcionamiento del servicio viario municipal.

II

1. El procedimiento se inició con la presentación del escrito de reclamación el 26 de octubre de 2015, ante la Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife.

En el expediente consta el informe del Servicio de Hacienda y Patrimonio y del Área de Seguridad Ciudadana, se incorporó completo el Atestado de la Fuerza actuante y diversa documentación relativa a los dos procesos judiciales tramitados y el informe del accidente laboral emitido por la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social.

Posteriormente, se le otorgó el trámite de vista y audiencia a la interesada, quien presentó escrito de alegaciones.

Por último, el día 11 de marzo de 2018 se emitió la Propuesta de Resolución definitiva, teniendo la solicitud de Dictamen registro de entrada en este Consejo Consultivo el 22 de marzo de 2019, con lo que se ha excedido el plazo para resolver previsto en el art. 13.3 RPAPRP, pero esta demora, no obstante, no impide resolver expresamente el procedimiento pues persiste el deber legal de hacerlo, sin perjuicio de los efectos administrativos que debiera conllevar y los legales o económicos que pudiera comportar (arts. 42.1 y 7, 141.3 y 142.7 LRJAP-PAC).

2. Asimismo, concurren los requisitos legalmente establecidos para poder hacer efectivo el ejercicio del derecho indemnizatorio previsto en el art. 106.2 de la Constitución, desarrollados en los arts. 139.2 y 142.5 LRJAP-PAC.

III

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación, puesto que el órgano instructor entiende que no concurre relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio y el daño reclamado, puesto que el mismo se debe únicamente a la actuación inadecuada del propio afectado por el accidente.

2. En este caso, la realidad del hecho lesivo está perfectamente acreditada en virtud del Atestado elaborado por la Policía Local y el informe del accidente emitido por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ante el bloqueo de la puerta trasera de la guagua, el conductor no accionó el freno de estacionamiento porque estaba activado el freno de parada al estar la puerta abierta, pero tampoco puso la palanca de cambios en punto neutro, lo que ocasionó que al cerrarse la puerta, tal y como se observa en los informes de los fabricantes (...) y (...), el vehículo se pusiera en marcha y, en su intento por subir al mismo para asumir el control, el conductor quedara atrapado entre la puerta delantera y la pilon.

Sin embargo, la interesada no ha logrado demostrar que el accidente sufrido por su esposo se debiera a un mal funcionamiento del servicio público viario, pues si bien

se puede deducir del Atestado, especialmente de las diversas declaraciones de los chóferes de (...) que trabajaban en la misma ruta que el interesado, que las pilonas situadas en la acera y la inexistencia de apartadero en la parada de guagua, donde se produjo el accidente, podían suponer una incomodidad para los usuarios y los propios trabajadores de la empresa referida, no consta en el expediente, ni se ha aportado prueba al respecto, que permita considerar que tales circunstancias constituían una fuente de peligro para los mismos, ni que constituyeran un mal funcionamiento del Servicio, que, además hubiera tenido una influencia directa e inmediata en la producción del resultado final.

3. Acerca de la verdadera causa del accidente, en el informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se establece en sus conclusiones que:

«Analizada la totalidad de la documentación aportada por la empresa, así como por el SPA y los cuerpos y fuerzas de seguridad (policía local); así como teniendo en cuenta y consideración las comprobaciones efectuadas tanto en la visita al lugar del accidente como las posteriores efectuadas al taller y parque móvil de (...) en Los Rodeos (...).

(...)

Considerando como causa primaria del accidente el error humano (al bajar del vehículo sin tener puesto el freno de parada) unido a la manipulación de mandos por persona que carece de autorización para ello (a solicitud del conductor)».

En este mismo sentido también se pronuncia la Fuerza actuante en el referido Atestado.

4. Este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constante que conforme a lo dispuesto en el art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, corresponde al reclamante la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la reclamación, e incumbe a la Administración a quien se reclama la carga de probar los hechos que, conforme a las normas que les sean aplicables, impidan, extingan o enerven la eficacia jurídica de los hechos a que se refiere el apartado anterior (por todos, DDCC 38 y 106/2019), siendo esta doctrina aplicable al presente asunto.

Por todo ello, no concurre nexo de causal entre el actuar administrativo y el daño reclamado.

5. Incluso, aun en el caso de que existiera una colocación inadecuada de las pilonas, el hecho lesivo se debe exclusivamente a la actuación negligente del propio

afectado, la cual tiene la gravedad suficiente para causar la plena ruptura de un eventual nexo causal, dada su actuación, que se produjo en los términos expresados en el informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Al respecto, este Consejo Consultivo ha señalado en su Dictamen 112/2016, de 8 de abril que:

«Finalmente, no cabe afirmar, tal como hace la Propuesta de Resolución, que no ha quedado acreditada la existencia de nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público, pues para que exista ruptura de nexo causal no sólo debe de tratarse de un conducta negligente o inadecuada al menos, extraordinaria y ajena al servicio, sino que, como afirma el Tribunal Supremo (cfr. Sentencias de 27 de noviembre de 1995 y de 30 de septiembre de 2003, entre otras), «se precisa que la intervención del afectado o de un tercero ha de ser relevante para excluir el nexo causal».

A mayor abundamiento, el Tribunal Supremo en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 8 noviembre 2010, señala que:

“(…) En lo que atañe al nexo causal, se ha superado la inicial doctrina que supeditaba la responsabilidad de la Administración a la existencia de una relación no solo directa sino exclusiva entre el funcionamiento del servicio y el resultado lesivo (STS 28-1-1972), lo que suponía excluir dicha responsabilidad cuando en el proceso causal incidía el comportamiento del perjudicado o la intervención de tercero, de manera que la jurisprudencia viene manteniendo que dicha intervención no supone excluir la responsabilidad de la Administración, salvo que aquella resulte absolutamente determinante.

(…) No obstante, el carácter objetivo de esta responsabilidad no supone que la Administración haya de responder de todas las lesiones que se produzcan en el ámbito del servicio público, siendo preciso para ello que la lesión pueda imputarse al funcionamiento del servicio, quedando exonerada la Administración cuando la intervención de tercero o del propio perjudicado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante del resultado lesivo, quebrando la relación con el servicio público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo sea defectuoso”.

Esta doctrina, por tanto, también es de aplicación a este caso, puesto que se ha demostrado suficientemente que la negligencia del interesado fue la causa directa, principal e inmediata del daño padecido.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución, de sentido desestimatorio, es conforme a Derecho, en virtud de lo razonado en el Fundamento III.