



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 8 7 / 2 0 2 0

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 8 de octubre de 2020.

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 daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 341/2020 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde-Accidental del Ayuntamiento de San Cristóbal La Laguna, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado el 22 de enero de 2016, a instancias de (...), en solicitud de una indemnización por las lesiones que supuestamente padeció como consecuencia de una caída en la zona de la Plaza del Barrio de la Candelaria.

2. La interesada reclama una indemnización superior a 6.000 euros, cantidad de la que deriva la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Alcalde para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer 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), bloque normativo aplicable porque, 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, el presente procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de esta última.

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

En el análisis a efectuar resultan de aplicación además de la LRJAP-PAC; el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo; el art. 54 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL); la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias.

3. En cuanto a la competencia en materia de responsabilidad patrimonial en las corporaciones locales, el art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias (LMC), establece que salvo que en el reglamento orgánico se disponga otra cosa, corresponde al alcalde la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial excepto cuando la producción de la lesión o daño derive de un acuerdo plenario y la cuantía de la indemnización sea superior a 6.000 euros, en cuyo caso resolverá el pleno. El Reglamento Orgánico Municipal en su art. 15 atribuye a la Junta de Gobierno Local la competencia en materia de responsabilidad patrimonial, competencia que ha sido delegada mediante acuerdo del citado órgano de fecha 21 de junio de 2019, en la Concejalía de Hacienda y Asuntos Económicos, así como Decreto del Sr. Alcalde-Presidente con número 4182/2019, de 20 de junio.

4. La reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que le han irrogado las lesiones personales que sufrió a consecuencia de la caída (art. 31 LRJAP-PAC). El Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la causación del daño al funcionamiento anormal del servicio público viario, que es de titularidad municipal según el art. 26.1.a) LRBRL.

5. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde que se produjo el hecho lesivo, tal y como exige el art. 142.5 LRJAP-PAC, pues el escrito de reclamación se presentó el 29 de diciembre de 2015 respecto de un hecho acaecido el 22 de diciembre de 2015.

6. Conforme al art. 13.3 RPAPRP el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, plazo que en el presente procedimiento se ha superado largamente debido, entre otras cosas, por el hecho de que se remite a este Consejo una vez que la Junta de Gobierno Local estimó parcialmente el recurso de reposición contra la orden desestimatoria de la reclamación, al percatarse de la preceptividad de recabar el parecer de este Consejo; sin embargo, rebasar el plazo de resolución no impide que se dicte resolución expresa, porque sobre la Administración recae el deber de resolver expresamente, aun vencido dicho plazo,

en virtud del art. 42.1 LRJAP-PAC, en relación con los arts. 43.3.b) y 142.7 de la misma.

7. En la tramitación del procedimiento no se aprecia haber incurrido en deficiencias procedimentales que, por producir indefensión, obsten un pronunciamiento de fondo.

8. Por último, como repetidamente ha razonado este Consejo entre otros en el DCC 99/2017, el hecho de que la Administración mantenga relación contractual con una compañía de seguros, no significa que ésta sea parte en el procedimiento, puesto que la Administración responde directamente a los administrados de su actuación, sin perjuicio de que a la aseguradora se le pidan los informes que la Administración considere pertinentes.

II

1. Los hechos por los que se reclama, según alega la interesada, son los siguientes:

El día 22 de diciembre de 2015, sobre las 12:00 h, se cayó en la zona de la Plaza del Barrio de la Candelaria, debido a un desnivel en la acera. Debido a la caída sufrió daños en el hombro (fractura del humero proximal derecho) derecho por los que fue intervenida quirúrgicamente.

Alega que se personó en el lugar una ambulancia trasladándola al Hospital Universitario de Canarias, así como la Policía Local de La Laguna.

Aporta documentación acreditativa de la realidad de la caída y fotos del lugar de los hechos.

2. Constan en el expediente administrativo que soporta la Propuesta de Resolución:

- Informes médicos en los que se acredita la realidad del accidente y de los daños que le produjo.

- Diligencias Policiales en el que consta que tanto la interesada como varios testigos manifiestan que la caída se produce al cruzar la calle y tropezar con el bordillo de la acera.

- Informe del Área de Obras e Infraestructuras, en el que se hace constar que:

a) El mantenimiento y conservación de las vías municipales es llevado a cabo por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.

b) En la fecha en que se produjo el incidente no existía Servicio para el mantenimiento de vías contratado con empresa externa.

c) En la nueva documentación aportada, se aclara que el incidente fue debido a la junta existente entre dos piezas de bordillo de la acera.

d) No interviene empresa adjudicataria.

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

f) No hay señalización al respecto.

g) Efectivamente existe separación suficiente entre las dos piezas de bordillo, pudiendo ocasionar tropiezo. No obstante, cabe señalar que la acera en ese punto tiene una anchura suficiente de paso libre de desperfectos y que el accidente tuvo lugar en horario diurno, estimando por tanto que el desperfecto fuese visible.

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

i) No se ha tenido conocimiento con anterioridad de otros incidentes ocurridos en el lugar por las mismas razones.

- Prueba testifical, en la que la testigo manifiesta que era de día, se veía. Que el accidente se produjo en la acera que esta por fuera de la Plaza. Que la interesada iba sola y se acercó porque le avisaron, añadió además que viven por la zona y son vecinas. Que no la ve caer, y viendo las fotografías aportadas al expediente, señala que la interesada había dicho un desnivel y eso era el bordillo.

3. Constan en el procedimiento los siguientes trámites principales:

- Con fecha 29 de diciembre de 2015 la interesada realiza comparecencia ante la Policía Local de La Laguna, acompañada de diversa documentación. Posteriormente la interesada presentó escritos ante el Registro General del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna los días 22 de enero, 3 de febrero, 12 de abril y 31 de agosto de 2016, interponiendo reclamación de responsabilidad patrimonial.

- Mediante resolución de inicio de 4 de noviembre de 2016, se acordó admitir la reclamación e iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, requiriéndose

a la interesada para que aportara diversa documentación, lo que fue cumplimentado el día 11 de noviembre de 2016.

- El Área de Obras e Infraestructuras emitió informe el 22 de marzo de 2017 en relación con este incidente.

- Mediante oficio de fecha 3 de julio de 2017 se le requirió a la interesada subsanación de documentación, lo que cumplimentó en fecha 19 de julio de 2017.

- Mediante oficio de fecha 7 de agosto de 2017 se requirió a la interesada para que aportara los medios de prueba que se estimen oportunos a efectos de acreditar la realidad y certeza del accidente y su relación con el servicio público.

- El Área de Obras e Infraestructuras emite nuevo informe con fecha 1 de febrero de 2018.

- Mediante resolución de 9 de noviembre de 2018 se admitió la prueba consistente en practicar testifical a la testigo propuesta por la interesada, la cual tuvo lugar el día 11 de diciembre de 2018.

- Con fecha 9 de octubre de 2019 se procedió a la apertura del trámite de audiencia, presentando la reclamante alegaciones con fecha 11 de noviembre de 2019.

- Con fecha 18 de diciembre de 2019 se dicta propuesta de resolución por la que se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial, al no resultar probado el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el resultado dañoso.

- Con fecha 12 de junio de 2020, (...), actuando en representación de la interesada, interpuso recurso potestativo de reposición contra la anterior resolución.

- Con fecha 28 de julio de 2020 se acordó por la Junta de Gobierno Local estimar parcialmente el recurso de reposición y retrotraer las actuaciones a los efectos de recabar el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de Canarias.

III

1. La propuesta de resolución desestima la solicitud de reclamación patrimonial por entender que no ha quedado acreditado el nexo de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños alegados por la interesada.

En efecto, como hemos razonado entre otros muchos, en nuestro Dictamen 20/2017, de 24 de enero (referido a la normativa aplicable al presente caso), la carga de probar el nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público incumbe al reclamante, según el art. 6.1 RPAPRP, precepto éste que reitera 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 recae la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Por esta razón el citado art. 6.1 RPAPRP exige, entre otros requisitos, que en su escrito de reclamación el interesado proponga prueba al respecto concretando los medios probatorios dirigidos a demostrar la producción del hecho lesivo, la realidad del daño, el nexo causal entre uno y otro y su evaluación económica. Sobre la Administración recae el *onus probandi* de la eventual concurrencia de una conducta del 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 (arts. 78.1 y 80.2 LRJAP-PAC) 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.

Además, hemos mantenido en reiteradas ocasiones que el art. 139.1 LRJAP-PAC exige, para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, que el daño alegado ha de ser causa del funcionamiento normal o anormal de un servicio público. No basta por tanto que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño haya sido producido por su funcionamiento.

En el presente caso, no ha quedado acreditado el mecanismo causal de la caída, no existiendo más soporte probatorio de cómo sucedieron los hechos que el relato de la reclamante. Además, la versión de la interesada se contradice con las demás pruebas obrantes en el expediente. En este sentido, la reclamante en su denuncia ante la Policía Local de La Laguna manifiesta que *«se cayó debido a un desnivel en la acera»*, mientras que en el parte emitido por la propia Policía Local que acudió al lugar del siniestro, se hace constar que *«entrevistada con la señora y con los testigos manifiesta que al cruzar la calle se tropieza con el bordillo de la acera cae al suelo dislocándose el hombro»*, y por último la testigo manifestó en su declaración *«En la acera había un desnivel y ella dijo que se resbaló en ese sitio»*. Por lo tanto, existen tres versiones distintas acerca de la forma de producirse el hecho lesivo, sin que exista prueba objetiva alguna que permita esclarecer cuál de ellas fue la que

realmente aconteció, lo que rompe el nexo de causalidad al no acreditarse la causa que motivó la caída. Además, hay que tener en cuenta que la reclamante transitaba por la zona a plena luz del día y la acera era suficientemente ancha.

2. De otro lado, y al contrario de lo anteriormente expuesto, sí ha quedado acreditado que la reclamante transitaba por un lugar no adecuado para ello. Como se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo (ver por todos, DCC 18/2020, de 23 de enero), circular por una zona de la vía pública no habilitada ordinariamente para peatones implica hacerlo con la debida diligencia que para ello exige la normativa aplicable. En tal sentido, el art. 124 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, dispone: *«Pasos de peatones y cruce de calzadas. 1. En zonas donde existen pasos para peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades y, cuando tales pasos sean a nivel, se observarán además las reglas siguientes (...). 2. Para atravesar la calzada fuera de un paso de peatones, deberán cerciorarse de que pueden hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido»*.

Para cruzar fuera de un paso de peatones, se ha de hacer con la precaución debida y conforme a lo que está reglamentariamente determinado, lo que exige un deber del peatón de cerciorarse de que no existe peligro para él ni para el tráfico.

En el supuesto que nos ocupa, los daños sufridos son consecuencia de la falta de diligencia suficiente de la interesada, ya que debió abandonar la acera o por los pasos de peatones o, en caso de que ello no fuera posible, con la atención necesaria que le permitiera esquivar el desperfecto existente en el pretil de la acera.

Dadas las circunstancias expuestas, cabe concluir que, en el presente caso, el daño sufrido sólo es imputable a la falta de diligencia de la interesada al abandonar la acera por un lugar no apropiado, por lo que su conducta rompe igualmente el nexo de causalidad entre el funcionamiento del Servicio y el daño por el que se reclama.

3. Conviene recordar que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunciaba 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 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 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 aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico»; y ello porque como se había considerado anteriormente en un supuesto igual de reclamación por lesiones personales a consecuencia de una caída en una obra pública: *«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»*. Este criterio se reitera entre otras muchas Sentencias en las SSTS de 13 de septiembre de 2002 y de 30 de septiembre de 2003, mereciendo ser destacada la Sentencia, de 13 de abril de 1999 que confirma la Sentencia del Tribunal a quo desestimatoria de una reclamación por lesiones personales *«como consecuencia de haber caído al tropezar con un escalón existente en el centro de la calle»*.

4. En el presente caso, tal como se ha razonado anteriormente, aun cuando ha resultado acreditada la caída de la reclamante en el lugar indicado, así como los daños físicos sufridos, se constata la ruptura de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño por el que se reclama, tanto por falta de acreditación del mecanismo lesivo causal, como por su falta de diligencia, por lo que se ha de concluir que la Propuesta de Resolución, en cuanto desestima la pretensión resarcitoria de la reclamante, es conforme a Derecho.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, se considera conforme a derecho.