



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 6 7 / 2 0 2 2

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 1 de diciembre de 2022.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Guía de Isora en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por lesiones personales ocasionadas como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 431/2022 ID)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Mediante oficio de 21 de octubre de 2022 (con registro de entrada en este Organismo el 26 de octubre de 2022), se solicita dictamen de este Consejo Consultivo al objeto de examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por el Ayuntamiento de Guía de Isora, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños que se alegan causados por el funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

2. La cuantía reclamada asciende a 7.026,50 euros, lo que determina la preceptividad de 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 (LCCC), habiendo sido remitida por la Alcaldesa del Ayuntamiento de Guía de Isora, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

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), la LRBRL, así como la Ley 14/1990, de

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC) y el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

4. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo y, por ende, del derecho a reclamar de la interesada, al haber sufrido en su esfera personal el daño por el que reclama, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 LRJSP. Por lo tanto, 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. La lesión o daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario, por lo que si bien le correspondería a la Alcaldesa la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial conforme dispone el art. 107 LMC, sin embargo mediante Decreto de la Alcaldía n.º 1588/2019, de 28 de junio, se resolvió delegar en la Junta de Gobierno Local, la tramitación y 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, por lo que nada obsta para que la Junta de Gobierno Local tramite y resuelva el presente procedimiento.

5. Se cumple también el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, pues se interpone la reclamación el día 9 de septiembre de 2019 respecto de un daño producido el día 5 de septiembre de 2019 (art. 67 LPACAP).

## II

1. De la tramitación procedimental practicada se desprende que el procedimiento se inició con la presentación del escrito de reclamación inicial el día 9 de septiembre de 2019, mediante el que la afectada expone que:

*« (...) estaba entre dos vehículos y se vino sobre mí la señal de prohibición que allí se encuentra. Por lo que al retroceder me torcí el tobillo izquierdo y al final lo tengo roto (...) ».*

2. Las alegaciones relativas a la caída y consecuente lesión sufrida por la afectada han sido acreditadas en virtud de los partes de lesiones adjuntos al expediente, diagnosticándose fractura de la base del 5 metatarsiano del pie izquierdo, habiendo sido asistida en el Centro de Salud de Guía de Isora el 5 de

septiembre de 2019, a las 21:10 horas y posteriormente en el Hospital Universitario Nuestra Señora de Candelaria. Asimismo, la afectada aporta al expediente escritos en relación con la reclamación presentada, entre otros, propone dos testigos a efectos probatorios (páginas del expediente números 19 y siguientes). Mediante escrito de alegaciones posterior señala la cantidad indemnizatoria que reclama (página 39).

3. La Policía Local remite informe sobre la actuación realizada en el día de la caída alegada por la afectada. Así, indica:

*« (...) a las 20:00 horas del día arriba señalado, se recibe llamada de CECOES, comunicando sobre accidente con caída de señal de tráfico en (...), con resultado de persona herida (leve) y vehículo dañado.*

*Acto seguido se acude al lugar y se observa señora sentada rodeada de más personas, con una contusión en el tobillo y señal de tráfico sobre vehículo estacionado. La señora es evacuada por familiares al centro de Salud de Guía para una valoración (...).*

**INFORME Y DILIGENCIA DE PARECER.**

*De la inspección ocular practicada en el lugar de los hechos, el vehículo implicado, manifestación del conductor, de la perjudicada y demás circunstancias, es parecer de los INSTRUCTORES, el accidente tuvo el siguiente desarrollo:*

*Que siendo las 20:00 horas del día 05/09/2019, se encontraba peatón en (...), Guía de Isora.*

*Que mientras estaba esperando a otras personas en el lugar, inesperadamente ve caer una señal de tráfico hacia ella, momento que intenta evitar retrocediendo hacia atrás, con la mala fortuna que se tuerce un tobillo.*

*Que, a consecuencia de la caída de la señal vertical, esta cae sobre un vehículo estacionado en batería frente al número 101 de (...), causándole daños (...).*

*Que a la llegada de los agentes actuantes el peatón es trasladado por familiares al Centro Médico de Guía de Isora, donde es valorado por el facultativo de guardia.*

*Por todo lo anterior, a juicio de los Agentes Instructores la posible causa del accidente fue originada por caída de señal vertical de titularidad Municipal (Ayuntamiento de Guía de Isora) que se encontraba en (...) frente al número 101. Una vez que la señal está cayendo la peatón retrocede, haciéndose daño en el tobillo con torcedura, intentando evitar el golpeo y, posteriormente impactando contra el vehículo estacionado en batería (...).*»

4. En fecha 6 de febrero de 2020, consta Acuerdo de la Junta de Gobierno Local mediante el que se admite a trámite la reclamación presentada por la interesada, resolviendo iniciar el expediente de responsabilidad patrimonial. Asimismo, se

resolvió notificar a las interesadas en el procedimiento a efectos de que presentaren las alegaciones y propusieren cuantas pruebas estimen pertinentes, entre otras.

5. Sin embargo, no se solicitó por la Instrucción del procedimiento el informe preceptivo del Servicio presuntamente causante del daño. Tampoco consta en el expediente el interrogatorio testifical practicado a las personas propuestas por la reclamante, ni la motivación alguna sobre la falta de práctica de prueba al respecto.

6. Por su parte, la aseguradora de la Corporación Municipal implicada adjunta informe médico pericial valorando las lesiones con la cantidad que asciende a 2.646 euros (página 77 del expediente).

7. En fecha 15 de septiembre de 2020, la Instrucción del procedimiento notifica a la interesada el preceptivo trámite de vista y audiencia del expediente (página 78 y siguientes del expediente). Por ello, la afectada presenta escrito de alegaciones mostrando su disconformidad con la valoración realizada por la compañía de seguros de la entidad local, reclamando ahora el quantum indemnizatorio de 7.026,50 euros. No obstante, la citada compañía aseguradora reitera su valoración de lesiones propuesta (página 91 del expediente).

8. Se emite una primera Propuesta de Resolución, de sentido parcialmente estimatorio, mediante la que se reconoce a la interesada el montante indemnizatorio de 2.646 euros.

9. Sobre este mismo asunto, este Consejo Consultivo de Canarias emite el Dictamen 571/2021, de 2 de diciembre, considerando la retroacción del procedimiento a efectos de que se recabara el informe preceptivo del Servicio pronunciándose sobre el estado de la vía en el día del accidente, la conservación o estado que presentaba la señal de tráfico (corrosión del metal, etc.), la posible intervención de un tercero en la quiebra de la señal, o la razón de la deficiente sujeción al suelo de esta, entre otros datos relevantes al respecto, para que este Consejo Consultivo pudiera pronunciarse sobre la relación de causalidad entre el hecho lesivo y la actuación de la Administración en cuanto al mantenimiento de la vía y en concreto de la señal de tráfico ubicada en la acera.

Asimismo, se indicó a la Instrucción del procedimiento que deberá acordar la apertura del periodo probatorio cuando no tuviera por ciertos los hechos alegados (art. 77.2 LPACAP) o en su caso justificase la falta de práctica de las pruebas testificales, motivándolo debidamente (art. 77.3 LPACAP).

10. Tras la retroacción del procedimiento, con fecha 16 de junio de 2022, se emite el informe técnico municipal, que indica:

« (...) 1.- Que en las fechas señaladas existía una señal de carga y descarga con horario establecido que prohibía el estacionamiento en horario comercial.

2.- No se tiene conocimiento de su posible mal estado.

3.- No se tiene conocimiento de los hechos relatados.

4.- Con respecto a si se ha llevado a cabo alguna actuación se indica que como consecuencia de la caída de la misma se restableció en días posteriores (...) ».

11. Con fecha 4 de julio de 2022, se concede nuevo trámite de audiencia a la perjudicada. Por lo que presenta alegaciones reiterando tanto la cantidad indemnizatoria como la práctica testifical en el supuesto de que la Instrucción no tuviera como ciertos los hechos alegados.

12. Con fecha 9 de septiembre de 2022, se emite la segunda Propuesta de Resolución, en el mismo sentido parcialmente estimatorio.

13. No se ha practicado la prueba testifical propuesta por la interesada. Sin embargo, esta omisión no causa indefensión a la reclamante, por cuanto la Administración tiene por ciertos los hechos alegados por la interesada (art. 77.2 LPACAP).

14. En la tramitación del procedimiento se ha incumplido el plazo de seis meses que para su resolución establece el art. 91.3 LPACAP, si bien la demora producida no impide que se dicte resolución, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP.

### III

1. La Propuesta de Resolución estima parcialmente la reclamación formulada, puesto que el Órgano Instructor considera que, si bien concurre el nexo causal necesario entre el funcionamiento del Servicio y el daño sufrido por la afectada, sin embargo, le reconoce la cantidad indemnizatoria de 2.646 euros, y no el *quantum* solicitado por la interesada.

2. La jurisprudencia ha precisado (entre otras STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que *«para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:*

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

- Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.

- Ausencia de fuerza mayor.

- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».

3. Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general de 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 incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. 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 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, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquella toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

4. Aplicando la anterior doctrina al presente caso, las pruebas existentes en el expediente administrativo acreditan el hecho dañoso, mediante los informes médicos que obran en el expediente, coincidiendo en fecha y hora la caída descrita con la asistencia médica recibida, siendo el diagnóstico compatible con un accidente como el soportado por la lesionada.

5. Por otra parte, la Policía Local en su informe confirma el tropiezo con lesiones soportado por la reclamante. En particular, del reportaje fotográfico realizado por la citada Autoridad se observa como la señal de tráfico vertical efectivamente resultó quebrada en la parte inferior de la estructura de metal, lo que produjo que la señal

se cayera hacia la zona del estacionamiento de carga y descarga, en la que estaba estacionado un vehículo que resultó fehacientemente dañado.

En consecuencia, de los hechos expuestos se desprende que la señal vertical no cayó sobre la acera, no invadiendo, por tanto, la zona peatonal. De lo que fácilmente se sigue que, si la afectada hubiera estado realizando la espera en un lugar habilitado para peatones, sin limitación alguna, esto es, en la acera, la señal no le hubiera causado daño y, en el supuesto de que se hubiera desprendido hacia la zona peatonal el deficiente funcionamiento del servicio público hubiera sido evidente y exclusivo, por lo que tendría que haber respondido por los perjuicios que hipotéticamente se le hubieren causado.

Sin embargo, los trámites que han dado forma al procedimiento de responsabilidad patrimonial no justifican el hecho de que la afectada estuviera de pie entre dos coches en una zona no habilitada para peatones, con la salvedad de tener que entrar o salir del vehículo que en su caso estuviera autorizado para estacionar en el lugar descrito. La lesionada no prueba mediante medio alguno la imposibilidad de efectuar la espera alegada en la acera próxima la zona de carga y descarga, no ignorando la lesionada que su actuar no era el más adecuado a las circunstancias, más en este caso en el que existía un acerado en perfectas condiciones para prestar el servicio peatonal, lo que podría, en principio, romper el nexo causal requerido para la existencia de la responsabilidad patrimonial. No obstante, como veremos más adelante, la ruptura de este nexo causal no es total, sino parcial.

6. Por otra parte, no debemos orillar particularmente los arts. 25 y 49 del Real Decreto Legislativo 6/2015, que establecen el deber del peatón de transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no exista o no sea practicable, en cuyo caso podrá hacerlo por el arcén o, en su defecto, por la calzada, en los términos que reglamentariamente se determine. Términos normativos de los que se extrae sin dificultad que el peatón tiene un deber de tránsito por las zonas habilitadas.

7. En lo que atañe al funcionamiento del servicio público implicado, el informe técnico preceptivo acredita que la señal se desplomó, razón por la que se restableció en los días posteriores. Es por esta razón por la que el Instructor considera acreditada la relación de causalidad alegada por la interesada, al no estar bien sujeta la señal de tráfico considera que el servicio público no funcionó correctamente.

8. Este Consejo Consultivo ha venido señalando, entre otros, en su Dictamen 195/2018, de 10 de mayo, en supuesto de obstáculos existentes en la vía generadores de riesgo para los usuarios que:

*«Como ya ha señalado este Consejo en relación con caídas sufridas por los peatones en las vías públicas, de la mera producción del accidente no deriva sin más y en todos los casos la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues es preciso que concurra, entre otros requisitos legalmente determinados, la existencia del necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño por el que se reclama.*

*No obstante, también hemos señalado en varios Dictámenes que el usuario de estos servicios públicos tiene derecho a que el funcionamiento de éstos genere confianza para los viandantes, de tal manera que cuando no hay signos aparentes de deformaciones o averías en el pavimento, por no existir éstos o por pasar desapercibidos, pueda razonablemente continuar su marcha sin temor a tropezar. Está obligado a circular con prudencia, sorteando los obstáculos que se le interpongan; pero no hasta el punto de detectar aquellos no identificables a simple vista, por estar ocultos, no iluminados o aunque visibles camuflados por el entorno (...)».*

9. Analizados todos los elementos determinantes del caso concreto, cabría resumir que la lesión se origina como consecuencia de una mala pisada por parte de la afectada, que retrocede para evitar que la señal de tráfico impacte sorpresivamente contra la reclamante como consecuencia del deficiente estado de conservación de la misma, lo que determina un deficiente funcionamiento del Servicio.

Sin embargo, como ya se advirtió, la afectada estaba de pie entre dos vehículos en una zona de estacionamiento de vehículos de carga y descarga, esto es, en una zona no habilitada para peatones sin causa que lo justifique, pues la acera estaba próxima a la zona de estacionamiento. Así, recordamos que la señal vertical cae encima de un vehículo estacionado en el lugar, no sobre la zona peatonal, por lo que un actuar diligente por parte de la afecta podría haber evitado la reacción sobrevenida que causó el desafortunado accidente.

10. Llegados a este punto debemos de valorar que ciertamente la afectada asumió un riesgo voluntariamente al estar de pie en un asfalto destinado a la carga y descarga o, en su caso, al estacionamiento de vehículos según la franja horaria en la que nos situemos. Sin embargo, no debemos pasar por alto que la probabilidad de que una señal vertical de tráfico quiebre y caiga al suelo no está dentro de lo que podríamos denominar el riesgo normal de la vida, por lo que la posibilidad de que se produjese este contratiempo no estaría contemplada ni por la afectada ni por

persona alguna en idéntica situación. De igual forma, aun cuando hubiera estado esperando en la acera, tendría que haber accedido a la calzada, entre los vehículos estacionados en batería, para acceder al vehículo de las otras personas que la afectada estaba esperando. En consecuencia, se considera que por la peligrosidad manifestada y sufrida por la lesionada no se produce la ruptura total del nexo causal y la Administración debe responder, aunque proporcionalmente.

En definitiva, por todas las razones expuestas sostenemos que en el presente caso existe concurrencia causal por lo que resulta equitativo que el 50% de la responsabilidad por el daño soportado sea atribuido a la propia reclamante y el 50% restante al Ayuntamiento por su funcionamiento defectuoso.

11. En cuanto a la valoración del daño, se debe de calcular el *quantum* indemnizatorio por los perjuicios efectivamente causados a la interesada en atención exclusivamente al funcionamiento del Servicio. Para el cálculo de esta indemnización se debe valorar los daños correspondientes a las lesiones sufridas y probadas fehacientemente en relación exclusiva con dicha causa.

En este caso, la discrepancia estriba en los días computables por perjuicio personal particular por pérdida temporal de calidad de vida, que la compañía aseguradora municipal cifra en 49, mientras que la interesada mantiene en sus alegaciones que deben computarse 127 días, esto es, hasta que se produjo el alta el 10 de enero de 2020, más el daño emergente que está debidamente justificado con las facturas de las sesiones de rehabilitación y la tobillera.

Pues bien, en efecto, frente al informe médico de la aseguradora que sólo computa 49 días desde el 5 de septiembre hasta el 24 de octubre, en el informe médico de Traumatología del Hospital Universitario Nuestra Señora de la Candelaria (HUNSC) aportado por la interesada consta que el día 28 de noviembre de 2019 la afectada aún presentaba fractura sin consolidación completa y no es hasta el día 10 de enero de 2020, según informe médico que también consta en el expediente, cuando se le da el alta en consultas externas de Traumatología del HUNSC, indicando «(...) se aprecia evolución favorable de fractura en pie. Deambulación normal (...)».

Por tanto, la cuantía indemnizatoria reclamada por la interesada es correcta, y no la valoración efectuada por la aseguradora municipal.

En consecuencia, se considera correcta y justificada la cuantía de 7.026,50 euros reclamada por la interesada, debiendo asumir el Ayuntamiento el pago del 50 por

ciento de la misma (3.513,25 euros) debido a la concurrencia de la concausa señalada con anterioridad.

Por lo demás, esta cantidad habrá de ser actualizada a la fecha en que se ponga fin al procedimiento con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad fijado por el Instituto Nacional de Estadística (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 frente a la Administración Pública, se entiende que es conforme a Derecho, pero deberá indemnizarse conforme a las consideraciones observadas en el Fundamento III del presente Dictamen.