



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 9 8 / 2 0 2 3

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 6 de julio de 2023.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del estado de las instalaciones del cementerio municipal (EXP. 275/2023 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 Santa Cruz de La Palma, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños que se alegan causados por el estado de conservación de las instalaciones del cementerio municipal, cuyas funciones le corresponden en virtud del art. 25.2.k) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

2. El interesado solicita una indemnización por las lesiones sufridas que asciende a la cantidad de 34.716,36 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), en relación con el art. 81.2, de carácter básico, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), habiendo sido remitida por el Alcalde Accidental del Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resulta de aplicación la citada LPACAP, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la LRBRL, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen

* Ponente: Sra. de León Marrero.

Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. En el procedimiento incoado el afectado ostenta la condición de interesado en cuanto titular de un interés legítimo [art. 4.1.a) LPACAP], puesto que se reclama por los daños sufridos como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento del servicio público de cementerios.

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Administración municipal, como titular del cementerio a cuyo funcionamiento y estado de conservación se vincula el daño.

5. El daño no deriva de un acuerdo plenario, por lo que corresponde al Alcalde la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial (art. 107 LMC), sin perjuicio de las delegaciones que se puedan conferir conforme a lo dispuesto en los arts. 32 y 40 LMC.

6. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en el interesado, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

7. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde la producción del daño, en este caso, desde que sus lesiones resultaron consolidadas, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se presentó el 5 de octubre de 2022 respecto de unos daños físicos ocasionados el 20 de mayo de 2021, obteniéndose el alta médica el día 28 de febrero de 2022 (aporta el interesado informe de traumatología relativo a la curación y secuelas de sus lesiones de 29 de julio de 2022).

8. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses, transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). En el presente caso, se ha superado con creces el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP, sin justificación alguna para tan excesiva dilación. No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

II

En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, en su escrito de reclamación el interesado manifiesta que el día 20 de mayo de 2021, en horario de mañana, acudió

al cementerio municipal de Santa Cruz de La Palma, y cuando pasó a la altura de una especie de panteón cuyo acceso estaba franqueado, *«me adentré en el mismo unos momentos; cuando me disponía a salir al exterior, tras subir las escaleras tropecé en el rellano en el que se ubican los portones con la cuña que está fijada al suelo para sujetar el portón derecho, de forma que, al intentar evitar topar con el bordillo separador de los nichos que estaba enfrente, di varios traspies que me produjeron la rotura del cuádriceps bilateral (...)»*.

Continúa en su reclamación señalando:

«Cabe señalar que la cuñas en cuestión no son las herramientas adecuadas para sujetar los portones de la instalación que nos ocupa cuando caben soluciones técnicas idóneas como el gancho, aunque aquéllas estuvieran dispuestas de forma segura en el portón, lo que no es el caso (...)».

Por el contrario, las cuñas de madera orientadas hacia el rellano suponen un riesgo previsible y evitable de tropiezo que se materializó pese a aplicar una diligencia normal, porque a la salida del oscuro pasadizo a la luz del exterior se produce un deslumbramiento, dichas cuñas son prácticamente del mismo color que el suelo en el que se encuentran y no existe en los portones (ni en las escaleras) pasamanos o sistema de agarre que impida la caída. No es, por tanto, el caso de una falta de atención ante un obstáculo perfectamente visible que no pueda considerarse un elemento extraño en un lugar de tránsito público (...)».

El motivo determinante del hecho lesivo es, en definitiva, un accidente en el terreno sin indicación específica de advertencia y la omisión de medidas físicas de protección para los usuarios, lo que constituye un funcionamiento anormal del servicio (...)».

Se aporta junto a la reclamación, fotografías del lugar en que se dice que ocurrieron los hechos, historia médica e informe de traumatólogo. Asimismo, se reclama una indemnización total de 34.716,36 euros, que incluye los días de baja, las secuelas que le han dejado las lesiones padecidas y los gastos por asesoramiento legal.

III

1. En lo que se refiere a la tramitación procedimental, la misma se inició a través de la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, efectuada el día 5 de octubre de 2022.

A través de Decreto de la Alcaldía de 19 de octubre, se acordó la admisión a trámite de la reclamación formulada.

2. Este procedimiento cuenta con el preceptivo informe del Servicio, en el que se manifestó que:

«En la visita realizada el día 3 de febrero de 2023 para poder constatar la realidad de los hechos acaecidos el día 20 de mayo de 2021, en donde se dice que (...) se ha caído debido a un tropiezo con una cuña que estaba anclando una puerta de un Panteón de dicho cementerio, Entiende este técnico que esta cuña de pequeño tamaño y donde se encuentra situada es imposible que (...) haya tropezado con ella ya que se encuentra situada en un lateral de la puerta habiendo 90 centímetros de ancho de puerta libre y aunque haya tropezado en ella es muy difícil entender que la caída se produjera de la manera que dice el denunciante.

Sí la caída se hubiera producido como se realiza en el informe remitido a este Ayuntamiento según el denunciante, esta se hubiera producido a unos dos metros de distancia de donde se produjo el tropiezo y desplazado de la puerta como 2 metros y medio para evitar el bordillo de los nichos que se encuentra en frente del escalón de entrada al panteón, por lo tanto, el tropiezo se pudo producir con el escalón de entrada al Panteón para que este hecho acaecido tenga visos de realidad. No se puede apreciar en las fotos de la realidad actual y que ya se encontraba así el Cementerio en las fechas en las que se produjo el hecho que hubiera bordillos delante del Panteón, así que, pudo haberse producido la caída como cuentan algunos de los testigos en los que el demandante dijo que se había escondido para asustar a su esposa.

Una vez vistas las declaraciones de los testigos, que aún no viendo la caída, pero relatando como se las cuenta el denunciante en el momento de producirse el hecho, entiende este técnico que se acerca más a la realidad de lo sucedido y no como lo resume el demandante en su declaración».

3. Así mismo, se acordó la apertura del periodo probatorio, practicándose las tres pruebas testificales propuestas por el interesado.

4. Después de todo ello, se le otorgó, por primera vez, el preceptivo trámite de vista y audiencia tanto al interesado como a la compañía aseguradora del Ayuntamiento, quienes formularon alegaciones. Además, dicha compañía presentó un informe pericial relativo al hecho lesivo y las circunstancias que lo rodearon, manifestándose que:

«En base a las Fuentes Documentales aportadas, entre las que se encuentra los testimonios del propio reclamante y los tres testigos, entre ellos la esposa del reclamante, y nuestro reconocimiento e inspección técnico pericial significamos que ha quedado probado que la caída de (...) tuvo lugar en el exterior del Panteón, donde quedó tendido boca arriba, tal y como han manifestado los tres testigos, incluida la esposa del lesionado. Asimismo, queda igualmente probado que el Sr. (...) se dirigía hacia fuera del Panteón, y no hacia el

interior, dado que en ese caso habría caído hacia el tramo recto de escaleras. La propia esposa ha manifestado que vio al Sr (...) fuera del Panteón dando traspiés, tratando de mantenerse en pie si bien cayó al suelo.

Esta manifestación de la esposa resulta determinante dado que desde donde se colocan las cuñas hasta la zona exterior donde quedó tendido el Sr. (...) hay una distancia de 3 metros, con el añadido del peldaño de salida del Panteón que tiene una altura de 30 cm.

Lo expuesto pone de manifiesto que, en ningún caso, el Sr (...) habría trazado en la zona del rellano, donde se ubican las cuñas, según el propio reclamante declara, dado que ese caso, habiendo perdido el equilibrio por el tropiezo, no habría podido salvar la altura correspondiente al peldaño de salida y habría caído en dicho punto.

(...) Asimismo significamos que la posición de colocación de las cuñas es de forma paralela a la pared, y a la hoja de la puerta, en su posición abierta. En dicha posición no es posible tropezar con la misma por su proximidad a la pared.

(...) Al margen de lo expuesto, ha quedado probado que el tropiezo no pudo tener lugar en la zona de rellano, es decir, donde se ubican las cuñas, dado que, en ningún caso, habría quedado postrado en el suelo de la zona donde cayó, a tres metros de la posición de la cuña y con el añadido de la altura del peldaño de salida».

Posteriormente, se le otorgó al interesado el trámite de vista y audiencia, presentando nuevamente escrito de alegaciones.

5. Finalmente, el día 6 de junio de 2023 se emitió Informe Propuesta de Resolución definitiva, vencido el plazo resolutorio tiempo atrás, como ya se ha señalado.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por el interesado, pues el órgano instructor considera que no ha resultado probada la existencia de relación causal entre el correcto funcionamiento del Servicio y los daños reclamados.

En la Propuesta de Resolución se afirma sobre la cuestión de fondo:

« (...) 1.- A pesar de haberse aportado tres testigos de los supuestos hechos, lo cierto es que todos ellos afirman de forma contundente que NO vieron caer al Sr. (...) Los testigos trabajadores del Cementerio, (...) y (...), manifiestan que cuando llegaron el reclamante ya se encontraba en el suelo, afirmando (...) que él mismo le indicó que se había entrado en un panteón para dar un susto a su mujer que venía detrás de él, y al salir tropezó y se cayó.

Ambos testigos afirman que fue el propio interesado quien les dijo, al ser atendido, que había tropezado en el escalón.

Por su parte, la testigo (...), esposa del reclamante, igualmente manifiesta que no lo vio caer, pero sin embargo su versión es contradictoria con la del propio reclamante, puesto que ella manifiesta (...) bajó primero las escaleras del parte superior del Cementerio, y que ella iba más rezagada y lo llegó a perder de vista; para luego manifestar que cuando cayó ella iba caminando más adelante del panteón y "miró hacia atrás y lo vio dando traspiés por fuera del panteón", lo que además es materialmente incompatible, a la vista de los Informes técnicos obrantes en el expediente y de la distancias entre la puerta de salida, el escalón y la cuña, con el relato de la caída que hace el reclamante.

2.- No se ha acreditado en modo alguno que el reclamante tropezara con una cuña que sujetaba un portón, puesto que si bien afirma que ésta fue la causa de la caída al interponer la reclamación en fecha 5 de octubre de 2022, lo cierto es que cuando se produjo la caída en fecha 20 de mayo de 2021, sólo manifiesta a los facultativos y técnicos de la ambulancia que sufrió caída casual tras dar varios traspiés, y llegó a manifestar a los trabajadores del cementerio que tropezó con el escalón al intentar salir de prisa del Panteón para asustar a su mujer.

3.- No se ha acreditado en modo alguno que la cuña presentara la posición que manifiesta el reclamante, perpendicular al portón, desconociéndose absolutamente la data de las fotografías que aporta en su reclamación; además de desprenderse de las fotografías obrantes en el expediente y del Informe emitido por la Oficina Técnica Municipal que dadas las dimensiones de la cuña, es imposible tropezar con la misma, puesto que la medida del hombro de una persona no deja margen suficiente hasta la hoja de la puerta que pueda ocasionar un tropiezo.

4.- Queda acreditado igualmente con los Informes obrantes en el expediente (Pericial de Taxa Peritos e Informe Oficina Técnica) así como con las fotografías de la puerta y la cuña y la declaración del testigo (...), que es físicamente imposible que la caída se haya producido tal como narra el reclamante, puesto que si realmente hubiera tropezado con la cuña que sujeta la puerta, no hubiera podido, a la vista de su edad, complexión física y el hecho de que diera varios traspiés, sortear el escalón de la entrada y caer donde finalmente fue encontrado, sino que habría caído sobre el propio escalón, cuando además el incidente acaeció en horas de mañana y a plena luz del día.

(...) Toda esta doctrina es plenamente aplicable al presente caso que nos ocupa, puesto que más allá del hecho de que el reclamante sufrió una caída en el Cementerio de Santa Cruz de La Palma y fue auxiliado por dos trabajadores y las personas que trabaja en la zona, no ha resultado probado en modo alguno como aconteció dicha caída, ni cuál fue su causa, ni tampoco que existiera un funcionamiento anormal del servicio público. El vigente sistema de responsabilidad objetiva de las Administraciones Públicas, dado el servicio público o

titularidad pública en la prestación, no convierte a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos a fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados».

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 a 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. En el presente asunto, el interesado no ha logrado demostrar que el hecho lesivo se haya producido en la forma referida en su escrito de reclamación, por varias razones:

En primer lugar, porque las cuñas que sujetaban las puertas del panteón, independientemente de que estuvieran en posición perpendicular u oblicuas a las puertas, se hallaban situadas fuera de la zona de paso de las personas usuarias de dichas instalaciones, sin que, en modo alguno, obstruyeran u obstaculizaran el paso de las mismas por tal lugar, tal y como demuestran no solo los informes incorporados al expediente, efectuados por técnicos en la materia, sino las propias fotografías adjuntas al expediente. Además, no es cierto que la zona tenga escasa iluminación, máxime a la hora del accidente, ni que las mencionadas cuñas sean de un color que se confunda con el del suelo del panteón, como demuestran por sí mismas las fotografías, siendo tales cuñas perceptibles para cualquiera que transitara por la zona con un mínimo de atención.

En segundo lugar, y en relación con lo anteriormente expuesto, ha quedado probado suficientemente, en virtud del testimonio de los dos operarios del cementerio municipal que auxiliaron al interesado instantes después del accidente, que el mismo no actuaba, en el momento de su producción, con un mínimo de

atención, pues estaba centrado en esconderse en la zona y gastar una broma a su esposa, dándole un susto.

En tercer lugar, las evidentes razones expuestas en los informes reproducidos, basadas en gran parte en las declaraciones de los testigos presenciales, incluida la esposa del interesado, y teniendo en cuenta el lugar donde finalmente cayó, nos permiten considerar, sin duda alguna, que con toda probabilidad el accidente se produjo al tropezar con el escalón de salida del panteón, el cual era fácilmente visible y se hallaba en un adecuado estado de conservación.

4. En el reciente Dictamen de este Organismo 270/2023, de 15 de junio, entre otros muchos, se ha manifestado que:

«Sentado lo anterior, en supuestos similares al que nos ocupa, este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constante, como se hace en el reciente Dictamen 204/2023, de 11 de mayo, en el que se afirma que:

«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares (véanse, por todos, los DDCC 55 y 81/2017) que la existencia de irregularidades en el pavimento no produce siempre e inevitablemente la caída de los peatones, pues la inmensa mayoría transitan sobre ellos o los sortean sin experimentar caídas. En muchos casos la caída de un peatón no se debe por tanto a la mera existencia de esa deficiencia, sino, como en este supuesto, a que a ella se ha unido de manera determinante la negligencia del transeúnte.

En este sentido, en el Dictamen 142/2016, de 29 de abril, se señala por este Organismo lo siguiente:

“ (...) de la presencia de obstáculos o desperfectos en la calzada no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que tales irregularidades, de existir, resulten visibles para los peatones, porque estos están obligados a transitar con la debida diligencia al objeto de evitar posibles daños (DDCC 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio; 374/2014, de 15 de octubre; 152/2015, de 24 de abril; 279/2015, de 22 de julio; 402/2015, de 29 de octubre; 441/2015, de 3 de diciembre; y 95/2016, de 30 de marzo, entre otros muchos)”.

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto.

4. Así mismo, en el Dictamen 382/2019, de 29 de octubre, se afirma:

« (...) En lo que atañe al nexo causal, se ha superado la inicial doctrina que supeditada 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».

Doctrina que resulta ser aplicable a este supuesto.

5. Por ello, procede afirmar que no concurre relación de causalidad entre el adecuado funcionamiento del Servicio y los daños reclamados por el interesado, pues los mismos se deben exclusivamente a su falta de diligencia, al no transitar por la zona con un mínimo de atención, actuación que por su gravedad causa la plena ruptura de dicha relación de causalidad.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal, se considera conforme a Derecho, en virtud de lo manifestado en el Fundamento IV del presente Dictamen.