



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 4 de enero de 2024.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Brígida en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización, formulada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 560/2023 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Santa Brígida, incoado el 7 de junio de 2023 a solicitud de la representación de (...), como consecuencia de los daños sufridos por una caída en la calle (...) al tropezarse con los maceteros que se encuentran en la acera, a la altura de la tienda de ropa (...).

2. Se reclama una indemnización superior a 6.000 euros, cantidad que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Brígida para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto, con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). También es de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

3. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo, y, por ende, del derecho a reclamar de la interesada, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 LRJSP, puesto que sufrió daños patrimoniales derivados de un hecho lesivo.

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

Por lo tanto, la reclamante tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP, si bien en este caso actúa mediante la representación debidamente acreditada (art. 5.1 y 4 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.

En fin, la reclamación no es extemporánea al haberse presentado dentro del año que prescribe el art. 67 LPACAP.

4. En cuanto a la competencia para incoar, le corresponde al Sr. Concejal de Vías y Obras, Alumbrado, Abastecimiento de Agua, Saneamiento y Festejos, al haber sido delegada por Decreto de Alcaldía 2023- 0872, de 20 de junio, y toma de conocimiento en la Junta de Gobierno Local.

5. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aún expirado este hace más de tres años, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración aun pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

II

1. La reclamación formulada se fundamenta por la interesada en que sufrió daños como consecuencia de una caída en la calle (...), a la altura de la tienda de ropa (...), cuando se tropezó con los maceteros que se encuentran en la acera, produciéndose una luxación de codo derecho, hecho acaecido el día 8 de marzo de 2023 sobre las 12 horas. Adjunta el Documento Nacional de Identidad; listado de notas del Servicio Canario de Salud; fotografías de radiografía de la lesión producida y del lugar de la caída.

2. Por el Departamento de Parques y Jardines del Ayuntamiento de Santa Brígida, detectada deficiencias subsanables en el escrito de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial, se le hace un requerimiento por falta de documentación el 27 de junio de 2023, remitiendo la interesada el 10 de julio de 2023 escrito explicando los hechos y la relación de causalidad, mención de los

testigos y una fotografía del lugar del accidente, y con fecha 11 de julio de 2023 presenta informe del Agente de la policía local NIP 13.603.

3. Mediante Resolución de la Alcaldía n.º 2023-1003, de fecha 14 de julio de 2023, se incoa el expediente de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial, donde se nombra Instructor y Secretario, y se le notifica a la interesada el 14 de julio de 2023, registro de salida 2023-S-RE-4550, siendo recibida en sede electrónica el mismo día.

4. Con fecha 21 de julio de 2023, se le requiere nueva documentación a la interesada, presentando el 31 de julio de 2023 escrito solicitando indemnización por importe de 8.017,69 euros, correspondiente a la cuantía de 53,81 euros por cada día desde la caída hasta la recuperación. Caída el 8 de marzo de 2023 y Alta en rehabilitación 4 de agosto de 2023. Adjunta informe clínico de atención primaria e informe clínico de consulta externa. Hace constar que el Parte de baja médica por incapacidad temporal solicitado no se adjunta, porque en el momento del accidente no se encontraba trabajando.

5. Con fecha 14 de agosto de 2023 se remite a la correduría de seguros contratada por el Ayuntamiento la documentación del expediente para valoración de daños. Con fecha 25 de agosto de 2023, la correduría remite por correo electrónico carta de (...) para adjuntar al expediente, en la que entiende que no existe responsabilidad en los hechos reclamados, y asimismo señala:

«Es error frecuente que los lesionados calculen su indemnización en función al día de finalización de su rehabilitación, cuando deben hacerlo hasta el día de consolidación de la lesión.»

La afectada reclama un importe tan elevado por esta lesión no importante por dicho motivo. Nosotros tan sólo apreciamos acreditado 14 días de sanidad moderados por inmovilización (866,46€, a baremo de este año). No obstante, como indicamos en nuestra comunicación adjunta, no apreciamos responsabilidad alguna del Ayuntamiento en el siniestro».

Según aprecia la comunicación de (...), en efecto:

«El siniestro se produce exclusivamente por falta de atención de la propia víctima, que reside al lado de la zona de ocurrencia y, por tanto, conoce la existencia de los maceteros ubicados en la acera, maceteros que no impiden el paso de los peatones, pues queda acreditada la existencia de zona de paso adyacente suficiente y en perfecto estado para evitarlos. Asimismo, el siniestro ocurre a plena luz del día, observándose los mismos

perfectamente gracias a la misma, a su tamaño y al colorido de flores y plantas. Por último, la propia reclamante reconoce que no iba mirando hacia abajo.

La presencia de los maceteros decorativos en la acera, por tanto, no incumple normativa, se observa buen estado de las instalaciones públicas y aquéllos se aprecian bien, por lo que el siniestro es enteramente imputable a negligencia de la propia afectada».

6. Con fecha 14 de agosto de 2023 se dicta Diligencia solicitando de la Concejalía de Vías y Obras copia de las actuaciones realizadas, así como información acerca de si consta denuncias anteriores por caídas en el mismo lugar.

Se contesta a esta solicitud en lo que ahora importa resaltar:

«PRIMERO. Que consultado con el personal adscrito a las Concejalías de Vías y Obras y la de Parques y Jardines, con anterioridad a la fecha del registro de entrada de Ja solicitud formulada por (...), no consta incidencias en la calle (...), debidas a la existencia de los maceteros en la vía.

SEGUNDO. Que en esta Concejalía a mi cargo, no constan denuncias anteriores hasta la fecha de la formulada por (...)

TERCERO. Que por parte del personal de la Concejalía de Parques y Jardines, a petición de la Concejalía de Festejos, de fecha 21 de julio de 2023, que se adjunta copia al expediente; se ha realizado el servicio de retirada de los maceteros de la calle (...), antes del día 27 de julio, con motivo de la Romería de Santa Brígida 2023, y que a día 16 de agosto no se han vuelto a colocar en su sitio habitual».

7. Con fecha 14 de agosto de 2023, se dicta Diligencia solicitando de la Policía Local copia de las actuaciones realizadas o atestado, remitiendo el 28 de agosto de 2023 Informe del Agente municipal NIP 13.603, de 11 de julio de 2023, donde de forma sucinta se manifiesta:

«Que estando de servicio en la zona del casco el pasado día 8 de marzo, sobre las 12:15 horas, recibe una llamada del 112 informando que una señora se había caída en la C/ (...).

Que acude al lugar a la altura del n.º 7 y comprueba que en la acera se encuentra una joven boca arriba y manifiesta un fuerte dolor en el codo, y que al intentar incorporarse no podía por el dolor intenso que sufría.

Que inmediatamente se moviliza una ambulancia para que viniera al lugar, trasladándola al hospital Negrín.

Que según manifiesta la joven iba caminando dirección a la Carretera General (...) y tropezó con un macetón de hierro que se encuentra en el lugar, no pudiendo evitar la caída.

Se hace constar que los macetones que se encuentran en la vía ocupan la acera.

*Se identifica a la joven mediante su DNI como (...), con DNI *****, con domicilio en la C/ (...).*».

8. Con fecha 16 de agosto de 2023, por la instrucción se procedió admitir a trámite la prueba propuesta por (...), consistente en la toma de declaración a los testigos (...) y (...).

Llevándose a cabo la prueba testifical el día 5 de septiembre de 2023, solamente a (...), no haciendo acto de presencia (...), sin que conste a esta instrucción que se haya presentado documento alguno justificando ausencia.

El testigo propuesto, en la práctica de la prueba manifiesta que no vio cómo se produjo la caída.

9. Con fecha 24 de agosto de 2023 se dicta Diligencia solicitando a la Concejalía de Parques y Jardines se remita informe de si los maceteros existentes en la calle (...), en los meses de marzo a julio del presente año, fueron cambiados de lugar, modificado su posición o cualquier otra incidencia que se haya producido al respecto en ese periodo, informando los servicios técnicos municipales con fecha 13 de septiembre de 2023 que *«Los maceteros ubicados en la calle (...), fueron desplazados de su ubicación (pegándolos a la pared) durante las fiestas en honor a la patrona Santa Brígida, desde el día 28 de julio (Viernes) hasta el día 7 de agosto de 2023 (Lunes) con el fin de facilitar la celebración de los actos festivos (noche de las tradiciones y romería). Anterior a esta fecha habían permanecido en su posición habitual».*

10. Con fecha 12 de septiembre de 2023, se dicta Diligencia solicitando de la Concejalía de Vías y Obras informe del Técnico Municipal sobre la existencia o no del nexo causal del accidente con el normal o anormal funcionamiento de los servicios municipales, siendo remitido el mismo el 6 de octubre de 2023, que contesta lo que sigue:

«PRIMERO. La Calle (...) es de titularidad del Ayuntamiento de Santa Brígida. Estando delimitada la zona de tránsito peatonal respecto a la calzada de vehículos por maceteros de mobiliario urbano con elementos vegetales perfectamente visibles y conformando ambas líneas en cada margen de los itinerarios peatonales con interdistancia de unos 5 metros entre "alcorques-maceteros". Por tanto, la configuración de los elementos urbanos ornamentales, también tienen una función delimitadora y canalizadora del tráfico rodado respecto al peatón.

SEGUNDO. Existe Informe Policial del 11 de julio de 2023 donde acredita los siguiente: " (...) *Se recibe una llamada telefónica del 112 informando que una señora se había caído en la*

CI (...). Acto seguido acudo al Jugar a la altura del n.º 7 y compruebo que en la acera se encuentra una joven, boca arriba y manifestaba un fuerte dolor en el codo, y que al intentar incorporarse no podía por el dolor intenso que sufría (...) Que según manifiesta la joven iba caminando dirección a la Carretera General (...) y tropezó con un macetón de hierro que se encuentra en el lugar, no pudiendo evitar la caída.

TERCERO. Existe escrito de explicación de hechos de la demandante, de fecha 10 de julio de 2023, extrayéndose del punto SEGUNDO" "El motivo de mi tropiezo es más que evidente, los citados maceteros se encontraban ubicados en medio de la acera que debemos usar los peatones para caminar cuando entra algún vehículo en la Calle (...), aunque actualmente han sido pegados a la pared de las viviendas, probablemente derivado de las múltiples caídas y golpes que han ocasionado. Esta deficiente ubicación, decisión del Ayuntamiento, así como el color de los mencionados maceteros, del mismo gris que el suelo de la calle, así como su escasa altura, provocan que sean poco perceptibles cuando se camina con la mirada alta y deprisa, motivo por el que me tropecé y caí al suelo, lo que supone un riesgo importante y evidente para personas mayores o en momentos de aglomeraciones o circulación de vehículos."

CON TODO LO ANTERIOR, se CONSIDERA INCOMPATIBLE LA RECLAMACIÓN, relativo al posible nexo causal con respecto al normal o anormal funcionamiento de los servicios municipales. En definitiva, por existir una relación directa, debida más a la falta de atención e imprudencia por el descuido y falta de atención que opera en los hechos descritos, con las lamentables consecuencias que ha sufrido la denunciante, más que por los elementos urbanos existentes (parterre elevado con vegetación) desde hace muchos años y que cualquier usuario de la vía puede distinguir con claridad y que no ha generado ningún otro problema de este tipo que se conozca, siempre en lo socialmente admisible y en el tránsito habitual, tal como se ha podido verificar in situ con las características de la vía».

11. Con fecha 16 de octubre de 2023 se notifica a la correduría de seguros el informe del técnico municipal, remitiendo la correduría mediante correo electrónico de 18 de octubre de 2023 escrito de alegaciones de la compañía (...) del siguiente tenor:

«Que se aporta el siguiente escrito de ALEGACIONES emitido por (...) relacionado con la Reclamación Patrimonial formulada por (...), por lesiones derivadas de caída en la vía pública, y con referencia en (...) de expediente L92801 991 (PÓLIZA (...)).

SOLICITA: Que se tenga por presentado.

En Madrid, a 18 de octubre de 2023.

Estimado Asegurado:

En relación con el asunto de referencia, revisada la documentación aportada, no apreciamos responsabilidad alguna del Ayuntamiento asegurado».

11. Con fecha 25 de octubre de 2023, se da tramite de vista y audiencia por plazo de diez días a la interesada, sin que conste que se haya presentado escrito alguno durante el plazo de audiencia establecido.

12. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...) por los daños sufridos como consecuencia de una caída al tropezar con un macetero en la Calle (...), a la altura de la tienda de ropa (...), hecho acaecido el día 8 de marzo de 2023, por no resultar acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el daño producido debido a la inobservancia de la diligencia debida al deambular por parte de la reclamante.

III

1. En relación con el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas 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».

Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, requisito indispensable 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. El art. 32 LRJSP exige para que surja la obligación de indemnizar de la Administración que el daño alegado debe ser causado por el 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. Tampoco basta que este haya sido defectuoso. Es necesario que entre el daño alegado y el

funcionamiento anormal haya una relación de causalidad. Para ello, es necesario que el hecho o conducta que se alega como causa del daño pertenezca al ámbito de actividad o funcionamiento del servicio.

La carga de la prueba corresponde al reclamante, tal como establece 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 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).

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que *«no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquella, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella 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 aseguradoras 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 se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico»*.

2. Una vez examinado el contenido del expediente elevado a este Consejo Consultivo, y a la vista de las concretas circunstancias concurrentes en el supuesto enjuiciado, se considera que procede desestimar la pretensión indemnizatoria de la reclamante.

Efectivamente, en cuanto a la relación causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías y los daños por caídas de peatones que se imputan a desperfectos de la calzada, este Consejo Consultivo ha venido razonando, entre otros, en sus Dictámenes 18/2022, de 13 de enero o 157/2021, de 8 de abril, entre otros muchos, lo siguiente:

«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares (véanse, por todos, los DCC 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 sorteán 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)”.

Y añade el Dictamen 307/2018:

“No obstante, este Consejo también ha mantenido que los ciudadanos tienen derecho, cuando transitan por los espacios públicos destinados a tal fin, a hacerlo con la convicción de una razonable seguridad y es obligación de la Administración mantener las vías públicas en adecuadas condiciones de conservación, velando por la seguridad de los usuarios de las mismas, adoptando las medidas que fueren necesarias con el fin de evitar la existencia de riesgos que culminen con un accidente como el aquí producido (Dictámenes 468/2014, de 30 de diciembre; 441/2015, de 3 de diciembre; 4/2016, de 12 de enero; 115/2016, de 12 de abril; 274/2016, de 19 de septiembre; 463/2017, de 19 de diciembre y 91/2018, de 7 de marzo, entre otros).

Al respecto este Consejo Consultivo ha manifestado en el Dictamen 85/2018, de 1 de marzo, que es responsabilidad de las Administraciones Públicas titulares de las vías asegurar que en los lugares de obligado paso y uso por los peatones no existan obstáculos o elementos que dificulten su deambulación segura y que estos usuarios pueden depositar su confianza en que las mismas velarán por el adecuado estado de dichos lugares y no se vean obligados a incorporar especiales cautelas en su utilización”».

En el supuesto analizado, la interesada imputa los daños sufridos a la existencia de maceteros en la acera en la que deambulan los peatones, lo que provocó su caída y las consiguientes lesiones por las que reclama, considerando que la Administración municipal ha incumplido con su deber de mantener las aceras en condiciones óptimas para el tránsito de los peatones; y que, por tanto, procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento y, en consecuencia, la interesada debe ser indemnizada por los daños y perjuicios que le fueron irrogados.

Del análisis de la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo, sin embargo, se estima que, si bien está acreditada la realidad de los daños por los que se reclama, no existe prueba de las circunstancias en que se produjo la caída, lo que impide tener por acreditado el nexo causal entre dicha caída, los daños producidos y el funcionamiento del servicio público; y ello, por cuanto la reclamante no ha aportado suficiente material probatorio sobre las circunstancias concretas en que se produjeron los hechos por los que reclama.

En cambio, está acreditado que los hechos acaecieron el 8 de marzo de 2023, aproximadamente sobre las 12 horas, esto es, la caída sucedió a plena luz del día y con presumible buena visibilidad pues no hay constancia de ningún impedimento para la visualización del suelo y de sus características, y en una zona próxima a su domicilio.

Manifiesta la interesada que los maceteros fueron pegados a la pared de las viviendas; sin embargo, los servicios técnicos municipales de la Concejalía de Parques y Jardines informan que *«Los maceteros ubicados en la calle (...), fueron desplazados de su ubicación (pegándolos a la pared) durante las fiestas en honor a la patrona Santa Brígida, desde el día 28 de julio (Viernes) hasta el día 7 de agosto de 2023 (Lunes) con el fin de facilitar la celebración de los actos festivos (noche de las tradiciones y romería). Anterior a esta fecha habían permanecido en su posición habitual»*.

Por todo ello, no cabe considerar la caída de la interesada imputable al funcionamiento de los servicios municipales, pues no se ha acreditado, tal como le corresponde conforme al art. 217.2 LEC, el mecanismo causal de la caída, ni que esta fuera consecuencia de un defectuoso funcionamiento del servicio público de vías y obras.

La existencia de los maceteros en la acera es un elemento de mobiliario urbano que separa la zona peatonal de la calzada destinada a vehículos, y que son visibles a simple vista para poder sortearlos con normalidad.

No resultando probado el modo, la manera y/o las circunstancias concretas en que tiene lugar la caída en la vía pública (al estar basado el fundamento fáctico de la reclamación en la mera declaración de la propia perjudicada, sin prueba alguna que avale su testimonio) y, por tanto, sin que resulte posible imputar la producción del hecho lesivo al funcionamiento deficiente del servicio público municipal, es por lo que se ha de concluir que la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria de la interesada, 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 formulada por la interesada, se considera ajustada a Derecho.