

D I C T A M E N 2 5 4 / 2 0 2 3

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 8 de junio de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria 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. 230/2023 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 8 de mayo de 2023 (con registro de entrada en este Organismo el 10 de mayo de 2023), se solicita dictamen de este Consejo Consultivo al objeto de examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, tras la presentación de una reclamación de indemnización por (...), por daños derivados de una caída, que imputa al 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 solicitud del dictamen de este Consejo Consultivo es preceptiva, pues se considera que, de estimarse la reclamación por los daños alegados, la cuantía debe exceder de 6.000 euros (la valoración de daños efectuada por la aseguradora municipal es de 13.660 euros y la reclamante solicita, en fase de alegaciones, 11.320,15 euros de perjuicio personal, más lo que se determine por secuelas y 134,25 euros por gastos de farmacia), de acuerdo con el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias. Está legitimado para solicitarlo el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, de acuerdo con el art. 12.3 de la citada ley.

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

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 antes mencionada LRBRL y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. En el presente procedimiento 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. No obstante, a lo largo del procedimiento la interesada actúa mediante representante debidamente acreditada (art. 5 LPACAP).

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Corporación Municipal, al ser supuestamente la titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño. Además, la lesión o daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario, por lo que corresponde al Alcalde la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial conforme dispone el art. 107 LMC, salvo que en el Reglamento Orgánico Municipal se disponga otra cosa. En este caso, el Reglamento Orgánico Municipal en su art. 15 atribuye esta competencia a la Junta de Gobierno Local, competencia que ha sido delegada -según la Propuesta de Resolución- mediante acuerdo del citado órgano de fecha 12 de diciembre de 2022, así como por Decreto 12213/2022, de 12 de diciembre, de la Alcaldía, en la Concejal Delegada de Hacienda y Asuntos Económicos.

En el presente supuesto se encuentra, asimismo, legitimada pasivamente la entidad concesionaria (...), encargada del mantenimiento, conservación y mejora de las vías públicas de titularidad municipal, pues al ser entidad adjudicataria del servicio municipal correspondiente en la fecha en la que tuvo lugar el accidente, podría imputársele a esta los daños soportados por la afectada, razón por la que se le considera interesada en el procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4.1.b) LPACAP, ostentando en consecuencia legitimación pasiva. Asimismo, se encuentra legitimada (...), por ser titular de la tapa de registro en la que se produce la caída. Sobre la legitimación de los contratistas o concesionarios, nos remitimos a lo que reiteradamente hemos señalados en multitud de dictámenes (por todos, Dictamen 362/2020, de 1 de octubre).

Por este motivo, se les comunicó el inicio de la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pudieran personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estimaran oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos, habiendo presentado escritos de alegaciones, que se han incorporado al expediente remitido a este Organismo.

5. Se cumple, por otra parte, el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, pues se interpone la reclamación el día 15 de enero de 2021, respecto de un daño producido el día 6 de diciembre de 2020 (art. 67 LPACAP).

II

La reclamación de responsabilidad patrimonial se fundamenta en los siguientes antecedentes de hecho:

«Siendo el mediodía del día 6 de diciembre de 2020, sufrí una caída en la intersección de la calle (...) con la Avenida (...), como consecuencia de una acera resbaladiza (alcantarilla), tras un poco de lluvia y la “obligación” de pasar por ella al encontrarse la vía (calle (...)) en obras. Por esta caída sufro una fractura trimaleolar de mi pierna dominante, derecha, la cual necesita intervención quirúrgica, presentándose en el lugar de los hechos atestados con el número de registro 166874. Se adjuntan 11 fotografías Dina4 del lugar de la caída, copia del informe del HUC tras la operación y fotocopia del documento de identidad. Se proponen los siguientes testigos: (...) y (...). Tengo una edad algo avanzada y debido a esta lesión en mi pierna dominante me he visto completamente dependiente de mis hijas y en silla de ruedas».

III

1. Las principales actuaciones del procedimiento de responsabilidad patrimonial, han sido las siguientes:

1.1. La interesada presentó escrito ante el Registro General del Ayuntamiento, el día 15 de enero de 2021, interponiendo reclamación de responsabilidad patrimonial, acompañada de diversa documentación.

1.2. En fecha 27 de enero de 2021, aportó nueva documentación, entre la que destaca el documento de alta del HUC, así como tres prefacturas, por importes de 1.058,24 euros, 3.885,44 euros y 145,47 euros, respectivamente.

1.3. Consta en el expediente informe del Área de Obras e Infraestructuras de fecha, 23 de marzo de 2021, en relación con el incidente, indicando:

«a) El mantenimiento de las vías municipales es competencia del Área de Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.

b) El 9 de junio de 2017 comenzó a funcionar el “Servicio de Mantenimiento, Conservación y Mejora de las vías y Espacios Públicos, adjudicados a la empresa (...).

c) El incidente tuvo lugar por un resbalón en la tapa de un registro perteneciente a la empresa (...), el cual aparentemente se encuentra en buen estado.

d) El mantenimiento el citado registro es llevado a cabo por la empresa (...).

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

f) No se considera necesaria la señalización

g) El hecho de que la acera se encuentre mojada por lluvia constituye un riesgo ordinario, circunstancia que exige al viandante una precaución adecuada al estado de la vía.

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

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

1.4. El día 4 de marzo, (...) (titular de la tapa de registro sobre la que sucedieron los hechos), emitió escrito, en el que se refiere lo siguiente:

«En contestación a su escrito, con fecha de entrada en esta empresa el 27 de abril de 2021, referente al expediente 2021007653 por reclamación de responsabilidad patrimonial, le informamos que no nos constan incidencias en nuestras instalaciones en la fecha y lugar indicados, de la que pueden derivarse reclamaciones como la que se plantea».

1.5. Mediante resolución de inicio, de fecha 24 de enero de 2022 se resolvió admitir la reclamación e iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial del expediente de referencia, requiriendo a la interesada para que aportara diversa documentación necesaria para poder continuar con la tramitación del mismo, así como a la mercantil (...)

1.6. Consta en el expediente informe emitido por la Policía Local, personada en el lugar de los hechos el día del accidente, en el que se manifiesta lo siguiente:

«Tras ser requeridos por central de transmisiones por una caída en vía pública en la calle indicada, la señora (...), con fec. de Nac. (...) y domic. en (...), es trasladada al centro médico de Tíncer por el indicativo 4340.

Que alega haberse precipitado por una tapa de alcantarilla en la esquina de bajada de (...) al estar mojada y tener una superficie deslizante, además de encontrarse instalada sin estar nivelada o plana por lo que aumenta el riesgo de que sea aún más deslizante».

1.7. En fecha 11 de febrero de 2022, la mercantil (...), emitió escrito de alegaciones al presente expediente, en el que solicita se declare la falta de responsabilidad de esta mercantil en los daños sufridos por la parte reclamante.

1.8. Posteriormente, el día 15 de febrero la interesada aportó la documentación requerida en la resolución de inicio, entre los que se destaca facturas de farmacia por importe de 45,87 euros, 4,24 euros, 38,48 euros, 36,13 euros, 5,30 euros y 4,23 euros, ascendiendo el importe total a 134,25 euros.

1.9. Consta en el expediente informe médico pericial emitido por la Entidad Aseguradora del Ayuntamiento, siendo el total en el que se valoran los daños de 13.660 euros.

1.10. Se procedió a la apertura de trámite de audiencia notificado el 12 de abril de 2023, previo a la Propuesta de Resolución.

En referido trámite la interesada aportó el 2 de mayo de 2023 escrito de alegaciones en el que solicita el pago de la indemnización que en Derecho corresponde, como consecuencia de la reclamación de responsabilidad patrimonial, con el siguiente desglose:

- Perjuicio personal de días básicos, moderado, graves: 11.320,15 €
- Secuelas: a determinar según informe pericial
- Perjuicio patrimonial por gastos de farmacia: 134,25 € en facturas que constan en el expediente

1.11. Por último, el día 4 de mayo de 2023 se ha emitido la Propuesta de Resolución, desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...) el 15 de enero de 2021.

2. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver, siendo el silencio administrativo de carácter desestimatorio (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP). Sobre la Administración pesa, no obstante, el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP), sin perjuicio de los efectos administrativos y, en su caso, económicos que ello pueda comportar.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de la interesada al entender el órgano instructor que no ha sido probada la existencia de nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos (mantenimiento de la vía) y el resultado dañoso (daños físicos), por no probarse relación de causalidad entre el estado y conservación de la vía y la caída sufrida por la reclamante. No resulta probado por la reclamante -a la que le corresponde la carga de la prueba- la existencia de un desperfecto en la tapa de registro, haciendo la Propuesta de Resolución referencia al informe emitido por el Área de Obras e Infraestructuras y el informe de (...) que señala que se encuentra en buen estado, por lo que cabría considerar que el daño resulta imputable a la propia conducta de la interesada, al no guardar la diligencia debida al hacer uso de la zona peatonal y no adaptar su marcha a las circunstancias del momento al estar la zona en obras y estar lloviendo; por lo que, en atención a ello, siendo esta la única causa del accidente, no procede imputar el daño a la Administración.

En definitiva, el motivo por el que se puede concluir la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por la interesada se debe a que no ha sido probado que la caída se haya producido por la existencia de un desperfecto en la tapa de registro, que suponga un peligro o riesgo para los peatones que transiten por la acera. Por ello, en atención a las circunstancias expuestas, cabría considerar que el daño resulta imputable a la conducta de la propia interesada al no guardar la diligencia debida cuando hizo uso de la zona peatonal y no adaptar su marcha a las circunstancias del momento, pues la zona estaba en obras y la vía estaba mojada debido a la lluvia que estaba cayendo.

2. Cuando se trata de caídas producidas (o cualquier otro daño) en los espacios públicos procede reiterar la doctrina sentada por este Consejo, entre otros, en el Dictamen 190/2018, de 26 de abril, en el que hemos señalado lo siguiente:

«También hemos señalado, en este mismo sentido, que el hecho de que una persona sufra una caída o cualquier otro daño en un espacio o edificio de dominio público no convierte sin más a la Administración en responsable patrimonial de esos perjuicios, ya que la responsabilidad de aquélla no es una responsabilidad por el lugar, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo. Así, 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, se 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 aquel 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" (STS de 13 de noviembre de 1997). Este criterio se reitera entre otras Sentencias en las SSTs de 13 de abril de 1999, 13 de septiembre de 2002 y de 30 de septiembre de 2003».

Por ello, hemos razonado que, 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, si bien los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y por ende obligados a prestar la atención suficiente para percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos, también les asiste su derecho a confiar en la regularidad y el funcionamiento adecuado de los servicios públicos, por lo que debemos analizar singularmente caso por caso a fin de determinar si existe nexo causal y si concurren circunstancias que puedan quebrar total o parcialmente la citada relación de causalidad (por todos, Dictamen 456/2017).

Respecto al defectuoso funcionamiento del servicio público de ejecución y mantenimiento de las vías por las que ha de transitar el viandante, también se ha pronunciado este Consejo Consultivo, en nuestra doctrina, entre otros, en los Dictámenes n.º 307/2018, de 11 de julio, 367/2018, de 12 de septiembre, 397/2018, de 28 de septiembre, 116/2019, de 4 de abril y 139/2019, de 23 de abril y 272/2019, de 11 de julio, en el sentido siguiente:

«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».

3. Asimismo, como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo, 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 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 aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

4. Pues bien, en el presente asunto, la reclamante, si bien ha demostrado la realidad de su caída en la vía pública de titularidad municipal y las consecuencias de la misma en virtud de las pruebas practicadas, no ha logrado acreditar que la causa de la misma se deba a un mal funcionamiento del servicio. En la documental gráfica existente en el expediente se puede observar una tapa de registro de (...) con el característico entramado para evitar que sea totalmente lisa, sin daños aparentes, aunque está colocada en el rebaje de la acera con la calzada. Asimismo, se observa la señalización y la valla de la calle en obras que la interesada pretendía cruzar justo

por esa esquina. También, tanto el informe del Servicio como el de la entidad titular de la tapa de registro, indican que la misma se encuentra en buen estado.

Por todo lo expuesto, en este caso, cabe concluir que no concurre relación causal entre el funcionamiento del servicio y el daño reclamado, puesto que la caída de la interesada debe considerarse un «riesgo general de la vida» propiciado por la lluvia, no imputable al funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las vías públicas, sino más bien a la falta de suficiente atención o cautela de la interesada ante el suelo mojado por las inclemencias meteorológicas y la especial cautela con la que se ha de deambular en las inmediaciones de una zona de obras debidamente señalizada.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...), se considera conforme a Derecho.