Consejo Consultivo de Canarias

# D I C T A M E N 5 6 3 / 2 0 2 4

**(Sección 1.ª)**

**San Cristóbal de La Laguna, a 8 de octubre de 2024.**

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 tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 531/2024 ID)*[*].

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

### I

**1.** Mediante oficio de 30 de julio de 2024 (con registro de entrada en este Organismo el 4 de septiembre de 2024), 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 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 solicitud del dictamen de este Consejo Consultivo es preceptiva, pues se considera que, de estimarse la reclamación por los daños alegados, la cuantía excedería de 6.000 euros, de acuerdo con el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio. Está legitimado para solicitarlo el Alcalde-Presidente de San Cristóbal de La Laguna, de acuerdo con el art. 12.3 de la citada ley.

**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, así como la

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

**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, al ser 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.

En el presente supuesto se encuentra, asimismo, legitimada pasivamente la entidad concesionaria (...), encargada de la prestación del servicio de mantenimiento, conservación y mejora de las vías y espacios Públicos de titularidad municipal, en la época de los hechos, pues al ser una entidad adjudicataria del servicio municipal correspondiente en la fecha en la que tuvo lugar el accidente, podría imputársele los daños soportados por la afectada, razón por la que se le considera interesada en el procedimiento, ostentando en consecuencia legitimación pasiva.

Por este motivo, se le comunicó el inicio de la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pudiera personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos (Dictamen 362/2020, de 1 de octubre), habiendo presentado escrito de alegaciones con ocasión del trámite de vista y audiencia.

**5.** Se cumple, por otra parte, el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, pues se interpone la reclamación el día 12 de agosto de 2022, respecto de un daño producido el día 12 de julio de 2022 (art. 67 LPACAP).

**6.** Además, el daño es efectivo, evaluable económicamente e individualizado, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

**7.** Por último, se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aun expirado éste y sin perjuicio de los efectos

administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

## II

**1.** En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, de la documentación obrante en el expediente se deduce que son los siguientes:

El día 12 de julio de 2022, cuando la interesada salió de su domicilio en la Avenida de la Libertad, al cruzar la calzada en la zona del paso de peatones que se sitúa en las inmediaciones de su domicilio, en la línea de detención de vehículos, según indicó la interesada a la Policía Local, adjuntando fotografías del lugar, sufrió una caída, pues resbaló en dicha zona porque la pintura de dicha marca vial estaba recién aplicada y fresca (circunstancia no señalizada) y, por tanto, era resbaladiza.

Este accidente le ocasionó la fractura incompleta no desplazada de su húmero derecho y omalgia (*sic* en informe médico), reclamando la completa indemnización del daño sufrido.

**2.** En lo que se refiere al procedimiento, el mismo se inició a través de la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, efectuada el día 12 de agosto de 2022.

El día 15 de diciembre de 2023 se dictó la Resolución de la Concejal Teniente de Alcalde de Hacienda y Servicios Económicos por la que admitió a trámite la reclamación formulada por la interesada.

**3.** Este procedimiento cuenta con el informe preceptivo del Servicio en el que se manifestó que:

*«a) Titularidad del servicio que supuestamente causa el daño.*

*Si bien, según la diligencia recibida el paso de peatones se ubica en la Avenida La Libertad, parece deducirse de la documentación que consta en el expediente que los supuestos hechos se habrían producido en la línea de detención para vehículos previa a un paso de peatones situado en la Calle (...), junto al Edificio (...). La conservación de la señalización viaria de la Calle (...), al tratarse de una vía de titularidad municipal, se encuentra incluida dentro del ámbito del contrato mayor "Servicio de Mantenimiento y Reparación de las Señales y Marcas Viales Municipales", dicho servicio estaba siendo prestado en la fecha de los hechos por (...).*

*b) Si en el día del incidente el servicio se prestaba de conformidad con los estándares y parámetros legalmente exigibles.*

*Por parte de esta Unidad de Apoyo Técnico que supervisa la realización de los trabajos realizados en el mencionado contrato mayor, no se ha detectado que el servicio no se preste de conformidad con los estándares y parámetros legalmente exigibles. En cualquier caso, realizada consulta a la entidad prestadora de los servicios, manifiestan que se cumple la normativa y legislación vigente en cuanto a señalización de obra y ejecución de los trabajos de marcas viales.*

*c) Si el elemento que causa el daño está ubicado correctamente, estado de conservación y mantenimiento, y si el mismo cumple con la normativa vigente en la materia.*

*El elemento que causa el daño (línea de detención situada antes del paso de peatones), está ubicado correctamente y en buen estado de conservación. Durante la ejecución de los trabajos de repintado se encuentran presentes los operarios de la empresa adjudicataria del servicio, permaneciendo la zona acotada o balizada ya que, de lo contrario, el paso de personas o vehículos dejaría huellas en el resto de la calzada. Cabe destacar que la línea de detención de vehículos no se considera parte del paso de peatones y que los peatones no debieran cruzar la calzada fuera de los mismos.*

*d) Si el servicio se presta directamente por la propia administración o por empresa adjudicataria. En el último caso, señalar si los daños y perjuicios han sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la administración, o si los mismos son consecuencia de los vicios en el proyecto redactado por la administración en el contrato de obras o suministro de fabricación.*

*Este servicio se presta por la empresa adjudicataria del servicio (...), considerándose que los posibles daños no son consecuencia de una orden de esta administración ni derivada de vicios de proyecto o contrato del servicio.*

*e) Si por esa unidad administrativa y/o empresa adjudicataria se ha emitido informe sobre dicho incidente.*

*A la vista de esta diligencia, se ha solicitado información a la empresa adjudicataria, contestando esta mediante correo electrónico según se adjunta:*

*f) Existencia de medidas de protección en la zona de referencia (señalización).*

*El personal de esta unidad no se encontraba presente en el lugar cuando se pudieron suceder los hechos, no obstante, según las manifestaciones de la empresa adjudicataria, sí habían medidas de protección, colocándose elementos de balizamiento/conos para el acotado de la zona de no paso mientras se realizan los trabajos.*

*g) Riesgo en la zona de referencia, en especial, visibilidad de los supuestos desperfectos.*

*La realización de trabajos de repintado no es considerada un desperfecto, son trabajos de mantenimiento de la señalización horizontal viaria. Se considera que la señalización con*

*conos, permite una suficiente visibilidad de la zona donde se realizan los trabajos, además de que debe permanecer personal de la empresa adjudicataria.*

*h) Constancia en el Área de los hechos y circunstancia que se indican y si es previsible que el incidente se debió a las circunstancias que se aluden.*

*Hasta la remisión de este expediente a esta área, no consta conocimiento alguno respecto a los hechos que se describen en el expediente. Se considera poco probable que se haya debido el incidente a las circunstancias que se aluden.*

*i) Si se ha tenido conocimiento con anterioridad de otros incidentes ocurridos por las mismas razones.*

*El redactor de este informe, no».*

Además, la empresa concesionaria informó que:

*«A) Mi mandante no realizó trabajos en el lugar y día de los hechos, tal como se acredita con los Partes de Trabajo que se acompañan al presente escrito como documento número TRES, por lo que no puede existir responsabilidad alguna en los daños reclamados.*

*B) Según las fotos obrantes en el Atestado de la Policía Local que consta en el expediente, la marca vial donde al parecer se produjo la caída es la banda de detención de los coches ante un Paso de Peatones (de hecho los vestigios parecen de un coche y no de una persona), banda por la que no pueden transitar los viandantes.*

*C) Al margen de lo anterior, y a los meros efectos dialécticos, debemos señalar que mientras se ejecutan trabajos de repintado la zona siempre está cerrada (acotada) mediante señalización circunstancial. En el caso que la marca vial estuviera aún húmeda por estar recién pintada NO estaría abierta al paso de viandantes.*

*D) Además, se recuerda que las marcas viales no resbalan (exceptuando los días lluviosos-que no fue el caso que nos ocupa- al igual que ocurre con otras zonas de la vía)».*

**4.** Después de todo ello, se le otorgó el preceptivo trámite de vista y audiencia a la interesada y a la empresa concesionaria del Servicio, que formularon alegaciones.

**5**. Consta informe de la compañía aseguradora cuantificando los daños por los que se reclama.

**6.** El día 25 de julio de 2024 se emitió la Propuesta de Resolución definitiva, habiendo vencido el plazo resolutorio años atrás.

## III

**1.** La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por la interesada, pues el órgano instructor considera que no concurren los requisitos

legalmente establecidos para poder imputar a la Administración la responsabilidad patrimonial dimanante del hecho lesivo.

**2.** 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 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 reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 278/2024, de 6 de junio, entre otros muchos, emitido a solicitud de este mismo Ayuntamiento, con ocasión de un supuesto de similares características, se ha manifestado que:

*«4. Este Consejo Consultivo ha señalado de forma reiterada y constante en diversos dictámenes, como por ejemplo el Dictamen 462/2019, de 13 de noviembre, que: «El criterio de este Consejo Consultivo en casos como éste está vinculado a la doctrina legal del Tribunal Supremo, habiéndose manifestado reiteradamente 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».*

*También es doctrina reiterada de este Consejo (Dictámenes 315/2018 456/2017 y 3/2018, entre otros muchos) que: «Como hemos razonado reiteradamente, tanto el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como el actualmente vigente art. 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, exigen que para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, el daño alegado debe 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. Tampoco basta que éste haya sido defectuoso, es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad».*

*5. En cuanto a la necesidad de acreditar la relación de causalidad entre el hecho lesivo y el funcionamiento del servicio público, también este Consejo Consultivo ha señalado de forma reiterada y constante, como por ejemplo se hace en el Dictamen 411/2019, de 19 de noviembre, que: « (...) 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 aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012)».*

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto.

**4.** Pues bien, procede señalar que en el presente caso la interesada no ha logrado demostrar la realidad de sus alegaciones relativas al modo en el que se produjo el accidente referido por ella, pues únicamente aportó una declaración jurada de un testigo presencial, el cual da una versión de los hechos en el que se observa una divergencia significativa en relación con lo alegado por la interesada al respecto en su denuncia a la Policía Local, ya que el testigo manifiesta que el presunto accidente tuvo lugar en el paso de peatones, cuando la interesada, desde un principio, señaló con toda claridad que su caída se produjo en la línea de detención de vehículos previa al paso de peatones.

Por el contrario, obran en el expediente pruebas documentales, como los informes ya referidos, que no sólo niegan que ese día se estuvieran realizando trabajos de repintado de las señales viales de la zona del paso de peatones, sino que afirman que en caso de hacerlos siempre se advierte y se cierra la vía.

Estos informes, que desacreditan lo afirmado por la interesada, es decir, que en el momento de su caída estuviera recién pintados el paso de peatones o la línea de detención de vehículos, no han sido, a su vez, desacreditados por la misma a través de prueba válida en contrario.

Por último, la lesión sufrida por la interesada se pudo haber producido de diversas maneras y no precisamente en la forma referida por ella.

**5.** Por todo ello, no ha resultado probada la relación de causalidad entre el correcto funcionamiento del servicio y los daños reclamados por la interesada, de modo que procede la desestimación de la reclamación formulada.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se 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 III del presente Dictamen.