



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 10 de febrero de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria 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 funcionamiento del servicio público viario (EXP. 8/2022 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 11 de enero de 2022 (con registro de entrada en este Organismo el 12 de enero 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 Las Palmas de Gran Canaria, 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 que se reclama asciende a 12.822,75 euros, lo que determinaría 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 el Alcalde del citado Ayuntamiento, 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 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 del interesado, al haber sufrido un daño físico, 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 Local, 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, sin perjuicio de las delegaciones que puedan efectuarse de conformidad con lo dispuesto en los arts. 32 y 40 LMC. En el presente caso la competencia para resolver se encuentra delegada en el Sr. Concejral del Área de Gobierno de Economía, Hacienda, Presidencia y Cultura.

5. Se cumple, asimismo, con el requisito temporal previsto en el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se presentó el 4 de junio de 2020 en relación con un daño producido el 20 de abril de 2019, por lo que la reclamación no es extemporánea teniendo en cuenta la suspensión del plazo de prescripción originada por la declaración del estado de alarma por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y el posterior levantamiento de la citada suspensión por el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, con efectos desde el 1 de junio de 2020.

II

1. En lo que se refiere al presupuesto fáctico, del escrito de reclamación presentado por el interesado se desprende que el día 20 de abril de 2019, sobre las 10:00 horas, mientras circulaba por la avenida marítima en bicicleta con otras personas (por el Paseo de la Laja), desde el aparcamiento del Tritón hasta el mercado del puerto, sufrió una aparatosa caída con lesiones por no adherirse correctamente las ruedas de la bicicleta al pavimento debido a que las baldosas del suelo estaban mojadas como consecuencia de la lluvia débil existente en ese momento.

Concretamente, el lesionado reclama porque considera que las baldosas que conforman el pavimento son peligrosas por sus características resbaladizas y falta de adherencia, constituyendo un riesgo para los usuarios de la vía. A efectos probatorios

aporta diverso documental médica, reportaje fotográfico, testigos del accidente, entre otros.

2. En cuanto a los trámites que constan practicados en el procedimiento de responsabilidad patrimonial que nos ocupa, este se inició con la presentación del escrito de reclamación inicial en la Oficina de Correos el 4 de junio de 2020, registrado posteriormente en el Ayuntamiento implicado el día 25 de junio de 2020.

- El día 29 de junio de 2020, se dictó el Acuerdo de la admisión a trámite de la reclamación formulada.

- En fecha 21 de septiembre de 2020, se emite el informe técnico detallado por el Servicio de Vías y Obras (página n.º 133 del expediente).

- Con fecha 26 de enero de 2021, consta la apertura del periodo probatorio, practicándose las pruebas testificales propuestas por el reclamante, admitiéndose así mismo la documental propuesta por el interesado. Sin embargo, se observa que tras varios intentos de notificación al reclamante y a algunos testigos, estos fueron fallidos.

- En fecha 5 de mayo de 2021, se emitió el informe jurídico de sentido desestimatorio.

- En fecha 11 de mayo de 2021, se resolvió abrir trámite de audiencia, formulando escrito de alegaciones el reclamante el 23 de julio de 2021, mediante el que, entre otros, determina el *quantum* indemnizatorio, y reitera la relación de causalidad entre la caída y la adherencia del pavimento de baldosas por el que circulaba.

- En fecha el 1 de diciembre de 2021 se emitió la Propuesta de Resolución que se somete a Dictamen.

3. Aunque la resolución se emitirá una vez vencido el plazo de seis meses sin justificación al respecto (art. 91.3 LPACAP), ello no obsta la obligación de la Administración de resolver expresamente (art. 21 LPACAP), sin perjuicio de los efectos administrativos y económicos derivados de la tardanza en emitir la resolución expresa.

III

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada, puesto que el órgano instructor considera que no ha quedado acreditado que la causa del

accidente alegado por el interesado haya sido la característica deslizante y antiadherente de las baldosas que conforman el pavimento del Paseo de la Laja, razón por la que excluye la responsabilidad del funcionamiento del Servicio municipal al que se imputa el daño soportado.

2. Entrando en el fondo del asunto planteado, en la tramitación procedimental ha quedado acreditado que el reclamante sufrió una caída con lesiones mientras circulaba con la bicicleta por el citado Paseo, con causa en el efecto deslizante que pudieran ocasionar las baldosas mojadas como consecuencia de la lluvia, siendo las lesiones propias de una caída en bicicleta. Todo ello se confirma con las pruebas aportadas, coincidiendo los hechos alegados con las fechas en las que se produjo el accidente, particularmente, lo demuestra la documental médica que indica lesión inciso-contusa en el codo que requirió de sutura, así como la lesión en la cadera izquierda, coincidiendo con el reportaje fotográfico, y las declaraciones testificales.

3. En cuanto a la carga de la prueba, este Consejo Consultivo se ha manifestado de forma reiterada y constante, v.gr. en el Dictamen 325/2021, de 14 de junio, de la siguiente forma:

« (...) Como en cualquier otro procedimiento administrativo (art. 77 LPACAP), la carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, reiterando 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. Por esta razón el art. 67.2 LPACAP exige que en su escrito de reclamación el interesado especifique la relación de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento del servicio público; y proponga prueba al respecto concretando los medios probatorios dirigidos a demostrar la producción del hecho lesivo, la realidad del daño, el nexo causal entre uno y otro y su evaluación económica. Esta prueba puede ser directa o por presunciones, pero para recurrir a éstas es necesario que exista un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano entre un hecho probado y aquel cuya certeza se pretende presumir, debiendo incluir el órgano instructor en su propuesta de resolución el razonamiento en virtud del cual establece la presunción (art. 386 LEC en relación con el art. 77 LPACAP).

Sobre la Administración recae en cambio 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 (arts. 77 y 78 LPACAP) 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».

4. El preceptivo informe técnico del Servicio obrante en el expediente, nos indica, en resumen, que el pavimento se encuentra en su mayoría en condiciones aceptables, como se observa en el reportaje fotográfico que se adjunta (página 133 y siguientes del expediente), que no se tienen datos en cuanto a la resistencia al deslizamiento de dicho pavimento y que en el lugar del hecho reclamado no existe carril bici.

5. Por lo demás, desconocemos si el afectado usaba protecciones propias para evitar o reducir los daños derivados de una caída en bicicleta, ya que, al parecer, según se observa en el reportaje fotográfico aportado el lesionado no estuvo haciendo uso de protección de coderas lo que hubiera determinado que la herida sufrida en el codo no se hubiera producido o, al menos, el resultado lesivo hubiera sido de menor entidad. Así mismo, desconocemos el estado en el que encontraban los neumáticos que conforman las ruedas de la bicicleta con la que el lesionado circulaba.

También desconocemos la velocidad a la que circulaban los ciclistas por el paseo en atención a las circunstancias meteorológicas que acaecían en ese preciso momento, pues bien es sabido el efecto que produce el agua derivada de la lluvia en la calzada, por lo que en este punto los ciclistas deberían asumir su propio riesgo en caso de continuar haciendo uso de la bicicleta para desplazarse a sabiendas de que el pavimento estaba mojado, particularmente teniendo en cuenta que, según las fotografías, parece que se trata de un paseo peatonal y que, si bien se permite la circulación de bicicletas (se puede observar alguna advertencia a los ciclistas en la señalización que aparece en alguna de las fotografías), no existe un carril bici en el lugar de la caída (que sí requeriría de un pavimento antideslizante específico), extremo este que es corroborado tanto por el informe del Servicio como por la declaración de uno de los testigos.

A mayor abundamiento, se desprende de la declaración testifical de (...), que el lesionado conocía el lugar en el que aconteció la caída, puesto que suelen acudir a esa zona (página 164 del expediente).

6. Los hechos expuestos rompen el requerido nexo causal, considerando que la caída se debió a que, si bien el pavimento estaba mojado, el riesgo de la caída soportada fue asumido plenamente por el interesado al circular con la bicicleta de manera voluntaria por el citado Paseo de la Laja en un día de lluvias, en una zona peatonal sin carril bici específico, y sin hacer uso de las protecciones debidas.

7. Todo lo indicado anteriormente nos lleva a coincidir con la Propuesta de Resolución sometida a la consideración de este Consejo en que no existe relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento normal o anormal de la Corporación implicada, de lo que se desprende la imposibilidad de reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración, por lo que se ha de concluir que se debe desestimar la presente reclamación.

8. Es este el parecer del Consejo Consultivo de Canarias en sus numerosos dictámenes en supuestos similares en donde los reclamantes resultan dañados después de actuar *motu proprio* sin adoptar las debidas precauciones, quebrándose el nexo de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño reclamado por los interesados, debiendo asumir los reclamantes con ello los riesgos de dicha actuación, como, por ejemplo, en el Dictamen 235/2021, de 13 de mayo, en el que indicábamos:

<< (...) En este caso, ha quedado acreditado que el estado de la superficie de rodadura estaba mojada debido a la lluvia débil lo que es causa mediata del accidente pero no la inmediata y causante del mismo directamente, entendiéndose que la afectada debió extremar las precauciones en la circulación, pues la misma era conocedora del lugar como bien nos indica el Servicio de Carreteras en su informe, la visibilidad era adecuada y la carretera estaba señalizada correctamente, no debió de ignorar entonces que la calzada estaba mojada debido a la lluvia y, en consecuencia, el efecto deslizante que la misma produce en el pavimento.

5. Al respecto debemos hacer mención del 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, que nos indica en su art. 10.2 lo siguiente:

«2. El conductor debe utilizar el vehículo con la diligencia, precaución y atención necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno, cuidando de no poner en peligro, tanto a sí mismo como a los demás ocupantes del vehículo y al resto de usuarios de la vía».

Además, el art. 13.2. de la citada normativa nos indica que:

«3. El conductor de un vehículo está obligado a mantener su propia libertad de movimientos, el campo necesario de visión y la atención permanente a la conducción, que garanticen su propia seguridad, la del resto de ocupantes del vehículo y la de los demás usuarios de la vía (...)».

Específicamente, sobre los límites de velocidad el art. 21.1 del señalado Texto Refundido, establece lo siguiente:

«1. El conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado

de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse».

6. Sobre los efectos de la lluvia en el pavimento y su incidencia en la producción de accidentes nos hemos pronunciado, entre otros, en nuestro Dictamen 199/2019, de 23 de mayo de 2019, ante un supuesto similar:

« (...) la lluvia sobre la carretera puede influir negativamente en la conducción, razón por que se le exige al conductor que adopte las debidas precauciones en garantía de su propia seguridad y la del resto de usuarios en la carretera, ya que la calzada mojada produce el efecto sobre los neumáticos de perder adherencia y, es al caer las primeras gotas de agua cuando más precauciones se han de adoptar, porque al mezclarse el agua con el polvo, arenilla, gasoil, grasa, goma y otros restos depositados en la calzada, se produce un barrillo que provoca que el firme sea más deslizante, sobre todo después de un largo periodo sin haber llovido.

El testigo propuesto en su declaración manifestó que no presenció el accidente alegado, pero que el asfalto estaba húmedo sin que pudiera recordar la existencia de la espuma o líquido blanco a que hace referencia la interesada en su reclamación.

Por lo demás, en el informe del servicio se señala que la velocidad en dicha vía está limitada a 60 km/hora, existiendo señalización al respecto, y que la mayoría de los accidentes ocurridos en dicho tramo son consecuencia del exceso de velocidad (...) ».

7. En definitiva, considerándose la lluvia causa mediata pero no determinante del accidente, y estando la carretera en condiciones óptimas para su circulación, con las señalizaciones practicadas correctas y perfectamente ejecutada, solo cabría atribuir la causa del accidente a la conducción de la propia reclamante que no circuló con la debida precaución en atención a las circunstancias, en este caso meteorológicas, concurrentes en el momento del siniestro, siendo por lo demás conocedora del lugar y produciéndose el accidente a plena luz del día y con visibilidad adecuada.

Por todo ello se rompe el nexo causal requerido entre el funcionamiento del Servicio de Carreteras y daño por el que se reclama, y se considera, pues, que la Propuesta de Resolución no se ajusta a Derecho, ya que los daños cuyo resarcimiento se pretenden por la interesada no son indemnizables porque, conforme al art. 34 LRJSP, no existe nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento del Servicio, no habiéndose probado de forma fehaciente el mal funcionamiento de este (...) >>.

En consecuencia, de acuerdo con las consideraciones señaladas con anterioridad y la doctrina citada, la reclamación de responsabilidad patrimonial debe ser desestimada.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por (...), resulta conforme a Derecho.