



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 8 de septiembre de 2022.

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 personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 287/2022 ID)\**.

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

### I

1. Mediante oficio de 29 de junio de 2022 (con registro de entrada en este Organismo el 7 de julio de 2022), se solicita dictamen sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma, incoado en virtud de una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños que se alega, han sido causados por el funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden al citado Ayuntamiento en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).

2. La cuantía de la indemnización, 16.674,86 euros -según valoración efectuada por la aseguradora municipal-, determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Alcalde 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).

3. En el análisis a efectuar son de aplicación, tanto la citada LPACAP, como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP); la

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

también citada LRBRL y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC), entre otras.

4. La reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que le han irrogado las lesiones personales que sufrió a consecuencia de la baldosa en mal estado causante de la caída [art. 4.1 a) LPACAP].

El Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la causación del daño al funcionamiento anormal del servicio público de pavimentación de las vías públicas, que es de titularidad municipal según el art. 26.1.a) LRBRL.

El daño no deriva de un acuerdo plenario, por lo que corresponde al Alcalde la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial (art. 107 LMC).

5. Se cumple también el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, pues esta se interpone el día 24 de abril de 2019, respecto de un daño producido el día 14 de abril de 2019 (art. 67 LPACAP).

## II

1. En lo que se refiere al hecho lesivo, alega la interesada en su escrito de reclamación que sobre las 12:00 horas del día 14 de abril de 2019, sufrió una caída en la calle (...), debido al mal estado de una baldosa que estaba suelta. En consecuencia, la lesionada fue asistida por los facultativos y trasladada en ambulancia al Hospital General de La Palma, diagnosticándosele fractura de muñeca por lo que tuvo que ser intervenida quirúrgicamente.

Acompaña a su reclamación documental médica a efectos probatorios y fotografía de la baldosa suelta en el suelo peatonal.

2. En cuanto a la tramitación procedimental realizada por la Instrucción del procedimiento, este comenzó mediante la presentación del escrito de reclamación en fecha 24 de abril de 2019.

- En fecha 18 de julio de 2019, se dicta Decreto de Alcaldía N.º 2074/2019, mediante el que se admite a trámite la reclamación formulada.

- Con fecha 6 de noviembre de 2020, fue recabado el informe preceptivo del Servicio Técnico presuntamente causante del daño que se alega, mediante el que confirma:

*«1. Que la vía es de titularidad municipal.*

*2. Que efectivamente la loseta estaba en malas condiciones (...)».*

- En fecha 20 de octubre de 2020, se concede el preceptivo trámite de vista y audiencia del expediente debidamente notificado a la reclamante. Por lo demás, también se admiten los escritos de los testigos propuestos por la interesada.

- Constan en el expediente sendos escritos de dos testigos que confirman la fecha, el lugar de la caída y el modo en el que se produjo la misma.

- También consta valoración de las lesiones producidas, según la documentación médica, efectuada por la aseguradora municipal, por importe de 16.674,86 euros.

- En fecha 29 de junio de 2022, se emite la Propuesta de Resolución estimando la reclamación presentada.

3. Conforme al art. 91 LPACAP el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, plazo que en el presente procedimiento se ha superado; sin embargo, esta circunstancia no impide que se dicte la resolución porque la Administración está obligada a resolver expresamente, aún vencido dicho plazo, en virtud del art. 21 LPACAP.

### III

1. La Propuesta de Resolución, estima la reclamación presentada por la interesada ante la Corporación Local concernida, pues el órgano instructor considera que la perjudicada ha probado la relación de causalidad entre los daños por los que reclama y el funcionamiento del servicio.

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. Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, 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).

4. Pues bien, en este caso las pruebas practicadas en el procedimiento acreditan el hecho dañoso, mediante los informes médicos que obran en el expediente, coincidiendo en fecha y hora próxima a la caída, siendo el diagnóstico recibido compatible con una caída como la soportada por la lesionada.

Además, se ha de considerar que la caída sucede el día 14 de abril de 2019, tras la celebración de un acto público, al finalizar la procesión del Domingo de Ramos, por lo que se comprende que en la zona peatonal pudo haber aglomeración de personas que impidiera observar el obstáculo alegado, sin perjuicio de la dificultad que entraña detectar un obstáculo como el concernido, pues una loseta suelta solo se podrá percatar al pisar sobre la misma lo que determina un obstáculo existente en la calzada que se descubre con la pisada, no siendo suficiente entonces mirar con atención al andar sobre la vía para poder esquivarlo.

A mayor abundamiento, las dos declaraciones testificales escritas obrantes en el expediente confirman la caída al pisar sobre la loseta suelta, con daños consistente en fractura de radio distal izquierdo conminuta, sufrida por la reclamante como consecuencia de la caída.

Por tanto, en el caso que nos ocupa podemos concluir que la interesada ha aportado al expediente diversos medios probatorios que acreditan que la reclamante

sufrió daños físicos por la caída debido al deficiente estado de conservación de la loseta, lo que confirma el Técnico en su sencillo informe. Consecuentemente, la lesionada no tiene el deber jurídico de soportar un daño como el sufrido.

5. En los Dictámenes 48/2021, de 4 de febrero, 119/2021, de 11 de marzo, 594/2021, de 16 de diciembre, y 216/2022, de 2 de junio, siguiendo la reiterada doctrina de este Consejo Consultivo sobre las caídas de los peatones en las vías públicas por el mal estado de estas, se ha señalado 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)”.*

*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 reciente 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”».*

A mayor abundamiento, en nuestro Dictamen 217/2022, de 2 de junio, ante un supuesto similar consideramos como sigue:

*« (...) En el presente supuesto, la Administración no pone en duda la versión de los hechos dada por la interesada, quien ha aportado diferentes elementos probatorios a tal fin, como son la declaración de la testigo propuesta por la misma y la documentación médica relativa a las lesiones sufridas, que son las propias del tipo de accidente padecido por ella, demostrando así la veracidad de sus alegaciones.*

*Además, también resulta acreditado el mal funcionamiento del servicio público viario, pues el informe del propio Servicio, el informe pericial aportado por la interesada y la testigo presencial de los hechos coinciden en afirmar la existencia en dicha acera de múltiples y variadas deficiencias en su firme, pues había baldosas rotas y otras solamente hundidas con la profundidad necesaria para causar una caída, pero siendo difíciles de percibir para cualquiera, e incluso algunas, que estaban en su sitio, no se hallaban fijadas debidamente, lo que de forma manifiesta constituye una fuente de peligro para las personas usuarias de la vía de titularidad municipal (...) ».*

En la misma línea, en casos de losetas sueltas, nos habíamos manifestado en el sentido de que esta circunstancia ocasiona que, no siendo claramente apreciable a simple vista, al pisar sobre la loseta ésta puede ceder sorpresivamente y desestabilizar el paso de cualquier persona, lo que origina la responsabilidad de la Administración, tal y como hemos considerado anteriormente en supuestos similares (Dictámenes 489/2010, de 13 de julio; 540/2011, de 7 de octubre; 303/2014, de 3 de septiembre; y 297/2016, de 29 de septiembre, entre otros).

6. En definitiva, se ha acreditado por la interesada mediante informes médicos, fotografías, declaraciones testificales, entre otros, que el daño sufrido ha sido consecuencia directa e inmediata del funcionamiento del Servicio público implicado, lo que ha confirmado el propio Técnico municipal en su simple informe. Siendo, además, la loseta suelta un obstáculo prácticamente imposible de percibir y, en consecuencia, evitar, debido a que el estado del pavimento parece ser óptimo según la fotografía aportada al expediente, ocurriendo, por lo demás, el siniestro ante una agrupación de personas debido a la celebración de una procesión.

Por las razones expuestas, debemos concluir que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho, debiéndose estimar la reclamación presentada por la afectada, pues ha resultado acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido.

7. En cuanto al *quantum* indemnizatorio se ha de calcular por los perjuicios efectivamente causados a la interesada el funcionamiento del Servicio, debiendo valorarse los daños causados por las lesiones sufridas y probadas fehacientemente en relación exclusiva con dicha causa. En este caso, se considera correcta la valoración efectuada por la aseguradora municipal.

Esta cantidad habrá de ser actualizada a la fecha en que se ponga fin al procedimiento con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad fijado por el Instituto Nacional de Estadística (art. 34.3 LRJSP).

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, estimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la interesada, resulta conforme a Derecho.