



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 1 7 / 2 0 2 3

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de marzo de 2023.

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. 97/2023 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado el 24 de febrero de 2023, por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, con entrada en este Consejo Consultivo el 27 de febrero siguiente, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado por (...), por los daños que se alegan producidos, presuntamente, por la caída derivada de la inadecuación del pavimento de una acera que se imputa al funcionamiento del servicio público de mantenimiento viario de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden 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. Es preceptiva la solicitud de Dictamen, en virtud de lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), siendo remitida por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, de conformidad con el art. 12.3 de la citada Ley.

3. La interesada cuantifica la indemnización que solicita en 12.000 euros, lo que determina la preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo, según los arts. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

* Ponente: Sra. de León Marrero.

4. 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 (en adelante LPACAP), los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), el art. 54 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

5. La legitimación activa corresponde a la reclamante, al haber sufrido daños personales como consecuencia de una caída en una acera de titularidad municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP y 32 LRJSP.

6. En cuanto a la legitimación pasiva, le corresponde al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, por ser titular del servicio a cuyo funcionamiento anormal se imputa la causa del daño.

7. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario; por consiguiente, de acuerdo con el art. 107 de la LMC, corresponde al Sr. Alcalde-Presidente la competencia para su resolución.

Competencia ésta que, de acuerdo con lo previsto en los arts. 32 y 40 LMC, ha sido delegada a la Concejala de Gobierno, del Área de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura, conforme al Decreto de Alcaldía número 30687/2019, de 25 de julio.

8. Se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, pues se presentó dentro del plazo de un año desde la estabilización de las secuelas, que se produjo el 12 de febrero de 2019 y dado que la reclamación de responsabilidad patrimonial se interpuso el 8 de febrero de 2020, cumpliendo así lo dispuesto en el art. 67 de la LPACAP en relación con el plazo para reclamar los daños físicos.

El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

9. El plazo para tramitar la reclamación de responsabilidad patrimonial es de seis meses, plazo que ha sido ampliamente incumplido por la Administración municipal, siendo el silencio de carácter desestimatorio, de conformidad con lo previsto en el art. 91.3 de la LPACAP.

II

Los principales trámites del expediente de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

1. Mediante escrito de fecha 8 de febrero de 2020, (...), interpone reclamación de responsabilidad patrimonial, registrado con el núm. 21377 en el Registro General del Ayuntamiento (Exp. N.º 45/2020), por el que solicita a la Corporación municipal una indemnización de 12.000 euros, a consecuencia de las lesiones sufridas por la caída en un día de lluvia, caída que atribuye a la inadecuación del pavimento de la acera del lateral del Centro Insular de Deportes situado junto al (...), lo que aconteció el día 12 de noviembre de 2018.

2. Dada la existencia de relación contractual entre la Administración Local y la entidad de Seguros (...), se le comunica, a través de la Correduría de Seguros (...), con fecha 2 de marzo de 2020, la recepción del escrito de la parte reclamante, al efecto de que exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesario.

3. Con fecha 21 de abril de 2020 el Servicio de Patrimonio informa que, consultado el Inventario de Bienes y Derechos del Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria, se verifica que el lugar del suceso se encuentra en el vial municipal denominado viales peatonales Avenida Marítima, con el n.º 2249 del epígrafe 1ºC-viales.

4. Con fecha 12 de mayo de 2020, se dictó, por el Jefe de la sección de responsabilidad patrimonial, acuerdo de admisión a trámite e inicio del expediente, designando Instructora y Secretaria y señalando la tramitación que habría de seguir el expediente. Dicho acuerdo se comunicó a todos los interesados.

5. Con fecha 16 de octubre de 2020 el Servicio de Vías y Obras, informa lo siguiente:

«1. Consultada la base de datos de esta Sección, no se han encontrado partes de anomalías o desperfectos relacionados con el lugar del suceso.

2. Visitado dicho emplazamiento el día 14 de octubre de 2020, se aprecia que se trata de una acera de unos 3,98 m de ancho pavimentada en su mayor parte con baldosa de terrazo cinco pastillas y una pendiente longitudinal del 7,00 % aproximadamente.

3. No se dispone de datos en cuanto a la resistencia al deslizamiento de dicho pavimento, pero en la página web de la empresa (...) una de las fabricantes de este tipo de baldosa, se incluye un informe de resistencia al deslizamiento en el que se indica que no puede ensayarse esta baldosa por las dimensiones de las pastillas.

4. Se adjunta informe de la página web de la empresa (...) y fotografías».

6. Con fecha 29 de junio de 2020 se abrió el periodo de prueba, dándose por reproducida la documental aportada y por admitida la testifical propuesta. Con fecha 7 noviembre de 2022 se celebró la prueba testifical. La testigo propuesta manifiesta haber presenciado la caída: La reclamante cayó al resbalar en la calle en un día de lluvia a causa del material del pavimento. Los hechos ocurren a las 9 de la mañana, en una zona conocida por la reclamante porque trabajó como maestra en el Colegio Iberia.

7. Con fecha 15 de diciembre de 2020 se solicita a la compañía de seguros, valoración de las lesiones, la cual es recibida, vía email, en fecha 22 del mismo mes y año, en el que se recoge como diagnóstico: contusión coxis, mano y cervicalgia, con un total de 92 días de IT con perjuicio personal moderado, ascendiendo la indemnización a 4.872,32 euros.

8. Con fecha 28 de noviembre de 2022, se emite informe jurídico por parte de la instrucción y con fecha 21 de diciembre, se acordó la apertura del trámite de audiencia, concediéndose a los interesados el plazo de diez días, según lo dispuesto en el art. 82 de la LPACAP; dicho acuerdo se notificó a todos los interesados.

9. El 13 de enero de 2023 la interesada se ratifica en la reclamación presentada, insistiendo en el deterioro e inadecuación del pavimento de la acera en la que tuvo lugar la caída.

10. La Propuesta de Resolución, de fecha 19 de enero de 2023, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial por entender que no resulta probada la falta de resistencia al deslizamiento del pavimento.

III

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación efectuada, al entender que a pesar de que el hecho lesivo alegado por la reclamante ha resultado probado, no lo ha sido, sin embargo, la inadecuación del pavimento de la acera, pues se trata de una baldosa certificada para su uso en exterior con resaltes, debiendo la interesada extremar la precaución en un día de lluvia, en un lugar conocido y transitado con habitualidad por la misma al estar en las inmediaciones de su lugar de trabajo.

2. Respecto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, el art. 106.2 de la Constitución Española establece que: *«Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que*

sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

Del mismo modo, el art. 32 LRJSP dispone que: *«Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley».*

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, 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).

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 "(aún 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 de 11 de febrero).

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, entre otros, en los Dictámenes 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».

4. Valorado en conjunto todo el material probatorio existente en las actuaciones, podemos concluir que no resulta probado el mal funcionamiento del servicio público de mantenimiento viario, siendo la caída en un día de lluvia un riesgo general de la vida que no resulta antijurídico y ha de ser soportado, en consecuencia, por la reclamante

CONCLUSIÓN

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