



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 26 de julio 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. 307/2023 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen -solicitado por el Sr. Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria- tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal, iniciado a instancia de (...), y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados al interesado como consecuencia de la caída sufrida en una instalación deportiva municipal [campo de fútbol (...)] el día 16 de enero de 2016.

2. El reclamante no cuantifica la indemnización pretendida; pero de los informes que obran en el expediente administrativo -folios 64 y ss.- se deduce que la cuantía indemnizatoria que le pudiera corresponder de ser estimada su reclamación sería superior a 6.000 €, lo que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento 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 adelante, LCCC), 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 (en adelante, LPACAP).

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la citada 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 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL); la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (en adelante, LMC).

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1. El reclamante ostenta la condición de interesado, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal. En efecto, el reclamante está legitimado activamente porque pretende el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos por el inadecuado estado de conservación y mantenimiento de las instalaciones deportivas de titularidad municipal.

4.2. Por otro lado, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal; en este caso, al servicio público municipal de instalaciones deportivas, cuyas funciones le corresponden al citado Ayuntamiento de Las Palmas en virtud de lo dispuesto en el art. 25.2, letra l) LRBRL.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo primero, LPACAP. En este sentido, el evento dañoso se produce el día 16 de enero de 2016 y el escrito de reclamación se interpone el día 28 de julio de ese mismo año. Circunstancia ésta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución.

6. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa (art. 21 LPACAP).

En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo que la demora producida no impide, sin embargo, la resolución del procedimiento; pesando sobre la Administración la obligación de resolver

expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP [DDCC 120/2015 y 270/2019, entre otros].

7. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde. Competencia ésta que, de acuerdo con lo dispuesto en el Fundamento de Derecho segundo de la Propuesta de Resolución, ha sido delegada a la Concejala de Gobierno del Área de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura.

II

1. El reclamante promueve la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el funcionamiento anormal del servicio público municipal.

A este respecto, el interesado alega, en síntesis, que el día 16 de enero de 2016 sufrió una caída en el campo de fútbol (...) -sito en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria- debido a la existencia de un desnivel en el pavimento, « (...) en la zona del pasillo situado encima de la grada y cerca de la cantina» -folio 19-. Como consecuencia de dicho percance, se produjeron tanto daños personales [«Fractura radial distal izquierda» -folio 11-] como materiales [rotura de la montura de gafas -folio 4-]; solicitando el reclamante la indemnización de ambos.

2. El reclamante no cuantifica inicialmente el importe de la indemnización pretendida. No obstante, con posterioridad -el 21 de julio de 2022- presenta factura de compra de unas nuevas gafas por importe de 657 € -folios 57 y 58-.

III

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

1.- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el día 28 de julio de 2016, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, el perjudicado solicita el resarcimiento de los daños y perjuicios que le han sido irrogados a raíz de la caída que sufrió el día 16 de enero de 2016 en el campo de fútbol (...), debido al mal estado de conservación de las instalaciones deportivas municipales.

2.- Con fecha 23 de agosto de 2016 se da traslado del siniestro a la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades.

3.- El día 15 de febrero de 2017 se acuerda la admisión a trámite de la reclamación interpuesta y se designa instructor y secretario del procedimiento. Dicho acuerdo consta notificado al interesado.

4.- Consta en el expediente la evacuación de diversos informes -de 7 de febrero de 2017 y 16 de enero de 2023- por parte del Instituto Municipal de Deportes respecto a los hechos objeto de la reclamación extrapatrimonial (art. 81.1 LPACAP).

5.- El día 30 de junio de 2022 el órgano instructor dicta resolución por la que se acuerda la apertura del periodo probatorio. Este acuerdo consta debidamente notificado al reclamante.

6.- Con fecha 21 de julio de 2022 se procede a la práctica de la prueba testifical interesada por el reclamante, con el resultado que obra en las actuaciones -folios 49 a 56-.

7.- Instruido el expediente e inmediatamente antes de dictar Propuesta de Resolución, se le notifica al reclamante la iniciación del trámite de audiencia acordado con fecha 22 de marzo de 2023; facilitándosele una relación de los documentos obrantes en el procedimiento -a fin de que pudiera obtener copia de los que estimase convenientes-, y se le concede un plazo de diez días para que formulase alegaciones y presentara cuantos documentos y justificaciones estimase pertinentes.

8.- Una vez transcurrido el plazo legalmente otorgado a tal fin, el perjudicado no presenta escrito de alegaciones.

9.- Con fecha 9 de mayo de 2023 se formula Informe-Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...)« (...) *por lesiones personales sufridas, al haberse caído en las instalaciones municipales del campo de Fútbol (...), a las 9:51 horas del día 16 de enero de 2016, por causa de un desnivel existente en el pavimento, al considerar que no concurre nexo causal entre el daño reclamado y la actuación municipal (...)* ».

10.- Mediante oficio de 16 de junio de 2023 [con registro de entrada en esta Institución consultiva el día 23 de ese mismo mes y año], se solicita la evacuación del

dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación interpuesta por el perjudicado al considerar el órgano instructor que, aunque ha quedado acreditada la producción del hecho lesivo, no concurre la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño reclamado, puesto que el mismo se debe únicamente a la actuación inadecuada del propio reclamante.

2. En relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo [por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998] que *«no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa 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 aseguradoras 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 se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico».*

De acuerdo con esa doctrina, este Consejo ha mantenido que requisito esencial para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que exista daño efectivo y que éste 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].

Consecuentemente, es al reclamante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, la antijuridicidad, el alcance y la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración.

3. Como se ha manifestado, entre otros, en los Dictámenes 146/2017, de 2 de mayo, o 597/2021, de 16 de diciembre, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo afirma reiteradamente que si la caída se produjo a causa de que el demandante tropezó, pisó o no advirtió un obstáculo visible, el propietario o explotador del inmueble no responde por los daños que haya sufrido el perjudicado porque no hay nexo causal entre éstos y el obstáculo, puesto que la causa determinante de la caída es la distracción del reclamante. Así, en la STS n.º 385/2011, de 31 de mayo, se dice: « (...) no puede apreciarse responsabilidad en los casos en los cuales la caída se debe a la distracción del perjudicado o se explica en el marco de los riesgos generales de la vida por tratarse de un obstáculo que se encuentra dentro de la normalidad o tiene carácter previsible para la víctima. Así, SSTs 28 de abril de 1997, 14 de noviembre de 1997, 30 de marzo de 2006 (caída en restaurante de un cliente que cayó al suelo cuando se dirigía a los aseos por escalón que debía ser conocido por la víctima); (...) ».

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo sigue el mismo criterio. 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 estas 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 aquél 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 muchas sentencias en las SSTS de 13 de septiembre de 2002 y de 30 de septiembre de 2003, mereciendo ser destacada la sentencia, de 13 de abril de 1999 que confirma la sentencia del Tribunal *a quo* desestimatoria de una reclamación por lesiones personales *«como consecuencia de haber caído al tropezar con un escalón existente en el centro de la calle»*.

4. Partiendo de la doctrina expuesta anteriormente, se hace preciso advertir que la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado por la caída -este último debidamente acreditado por el interesado-, pasa por contrastar si está acreditado que los hechos fueron consecuencia del funcionamiento del servicio público municipal -tal y como sostiene el perjudicado-, o si, por el contrario, resulta imputable a la conducta observada por el reclamante al deambular -criterio sostenido por la Propuesta de Resolución-.

Pues bien, una vez examinado el contenido del expediente tramitado y los instrumentos de prueba que figuran en él, se entiende que los daños sufridos por el reclamante resultan imputables a su falta de diligencia debida al deambular por la zona en la que acontece el hecho lesivo.

En efecto, teniendo en cuenta que la caída se produce: a) de día y en una zona con suficiente iluminación -según se extrae de la propia documental aportada por el reclamante-; b) en una *« (...) zona del pasillo situado encima de la grada y cerca de la cantina»* -folio 19- lo suficientemente amplia como para poder esquivar fácilmente el desperfecto presente en el pavimento -folio 6-; c) en presencia de un desnivel de escasa entidad, debidamente señalado y, por tanto, fácilmente perceptible -tal y como se deduce de la documental fotográfica aportada por el perjudicado y del informe emitido por el Instituto Municipal de Deportes: *«Lo que aparece en la fotografía no es ninguna marca vial, es una cuña señalizada que evita el tropiezo entre ambas superficies separadas por una junta de dilatación, que por asentamiento del terreno había producido un pequeño desnivel que ocasionaba tropiezo»*-; y d) sin que las circunstancias climatológicas alteraran el estado

del pavimento o la visibilidad, ni el reclamante haya alegado ni acreditado padecer deficiencia física/psíquica alguna que limitara su percepción de las circunstancias de la acera -suficientemente amplia, como ya se ha apuntado- que le impidiera ver y sortear cualquier obstáculo y/o desnivel; es por lo que procede concluir que el hecho lesivo no resulta imputable al funcionamiento del servicio público municipal, sino a la falta de una mínima diligencia al deambular por parte del transeúnte -y ahora reclamante-.

Como ya ha señalado este Consejo Consultivo en relación con caídas sufridas por los peatones en las vías públicas [*v.gr.*, Dictamen 134/2022, de 7 de abril], de la mera producción del accidente no deriva sin más y en todos los casos la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues es preciso que concurra, entre otros requisitos legalmente determinados, la existencia del necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño por el que se reclama.

En relación con este requisito, cuando se trata de caídas producidas en los espacios públicos procede reiterar la doctrina sentada por este Consejo, entre otros, en sus Dictámenes 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; 95/2016, de 30 de marzo, y 402/2016, de 1 de diciembre, a su vez recogida en el Dictamen 453/2019, de 5 de diciembre y otros muchos posteriores. En ellos se ha señalado lo siguiente:

«El art. 139.1 LRJAP-PAC exige 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 hay sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que este haya sido defectuoso. Es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad. El principio de causalidad parte de la constatación de que todo efecto tiene siempre una causa. Dadas unas condiciones necesarias y suficientes para que se produzca un efecto, éste siempre sucede. En idénticas circunstancias una causa produce siempre el mismo efecto. Una causa puede estar configurada por una serie de condiciones. Todas ellas son necesarias para que se produzca determinado efecto, pero si éste no se produce al eliminar una de esas condiciones, entonces la condición eliminada será la causa determinante del resultado. Las calles de una ciudad presentan distintos planos y elementos sobre su superficie que los transeúntes han de superar o sortear. Así, al cruzar la calle el peatón ha de salvar la diferencia de plano entre el bordillo de la acera y la calzada acomodando su marcha al efecto. Si tropieza con el bordillo de la acera y cae, la causa decisiva no radica en la existencia de ese desnivel. Esta es una condición necesaria para que se produzca la caída, pero la circunstancia decisiva para

que se produzca la caída ha sido que el transeúnte no ha acomodado su marcha a las circunstancias de la vía a fin de pasar desde el plano inferior de la calzada al plano superior de la acera. Igualmente, sobre las aceras pueden estar dispuestos diferentes elementos: bolardos, postes de farolas o de semáforos, bancos públicos, objetos dejados circunstancialmente por otros usuarios (...) etc. Todos estos elementos son visibles y los viandantes los sortean en su deambular. Si alguno tropieza con ellos y cae la causa decisiva de esa caída no estriba en la presencia de ese objeto en la vía sino en la distracción del peatón (...) ».

5. A la vista de cuanto se ha expuesto anteriormente, se entiende que no cabe apreciar la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público municipal y el daño alegado, por lo que la pretensión resarcitoria debe ser desestimada.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal se entiende que es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.