



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 9 4 / 2 0 2 3

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 3 de mayo de 2023.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de La Oliva, 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. 171/2023 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de La Oliva, incoado el 8 de febrero de 2019 a instancias de la representación de (...), por los daños sufridos por una caída consecuencia del mal estado de la acera con baldosa levantada en una vía del término municipal.

2. Se reclama una indemnización superior a 6.000 euros, cantidad que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de La Oliva 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). También le es de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

3. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo, y, por ende, del derecho a reclamar de la interesada, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 de citada LRJSP, puesto que sufrió daños patrimoniales derivados de un hecho lesivo. Por lo tanto, la reclamante tiene legitimación activa para presentar la

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP, si bien, en este caso actúa mediante la representación debidamente acreditada (art. 5.1 y 4 LPACAP).

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Corporación municipal, titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

También está legitimada pasivamente la entidad concesionaria del contrato de mantenimiento y conservación de los espacios verdes, áreas caninas y arbolado urbano de esta Ciudad, (...), a cuya funcionamiento se imputan los daños por lo que se reclama, de acuerdo con el art. 214.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Por su parte, la reclamación no es extemporánea al haberse presentado dentro del año que prescribe el art. 67 LPACAP.

4. Se ha sobrepasado en exceso el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aún expirado este hace más de tres años, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración aun pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

5. Es competente para resolver el procedimiento la Sra. Alcaldesa, en virtud de las competencias atribuidas por el art. 124.4.ñ) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por las Leyes 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local y 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, así como según lo dispuesto en el art. 40 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias.

6. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

1. En la reclamación formulada por la interesada se relatan los hechos como sigue:

«El día 1 de febrero de 2019, cuando caminaba por la calle (...) con dirección a mi domicilio, resbalé en la acera ubicada frente al supermercado (...), cayendo al suelo y lesionándome el pie izquierdo produciendo una fractura maléolo peroné izquierdo y luxación

de tobillo. Posteriormente, fui auxiliada por unos peatones que caminaban por la calle, quienes la trasladaron hasta el Centro de Salud de Carraleja, siendo remitida posteriormente al Hospital General de Fuerteventura donde fue intervenida quirúrgicamente.

La caída fue debida a que las baldosas del bajante de la acera no son antideslizantes, amén del agujero en el asfalto al finalizar la misma. Consecuencia de ello y de la lluvia, resbalo y caigo al suelo.

Fue testigo de los hechos (...)».

Se adjunta a su reclamación copia de denuncia presentada ante la Jefatura de la Policía Local de la Oliva, tras el siniestro sufrido, fotografías del lugar donde acontecieron los hechos narrados en la presente reclamación e Informe clínico de urgencias del Centro de Salud de Carraleja Documento así como del Alta del Servicio de Traumatología.

2. Incoado el procedimiento y notificado a la interesada y a la compañía Aseguradora Municipal, con fecha 13 de junio, por el Arquitecto Técnico Municipal se emitía Informe Técnico del siguiente tenor literal:

«En las diligencias incoadas por comparecencia en el puesto de la Policía Local de la Oliva (DILIG. NUM .66/2019), declara los hechos ocurridos la interesada, y expone resumiendo lo siguiente:

“Que el pasado día 1 de febrero sobre las 18:30, y cuando caminaba por la calle (...) con dirección a su domicilio, arriba reseñado, resbaló en la acera ubicada justo enfrente del supermercado (...), cayendo al suelo y fracturándose el pie, la caída fue debido a que estaba lloviendo y el bajante de la acera, las baldosas no son antideslizantes, así mismo al finalizar las baldosas había un agujero en el asfalto”, sin aportar más datos que el justificante de la visita a urgencias el día 1 de febrero, así como el informe de la policía local.

La calle (...), en Corralejo, donde la interesada indica que sucedió el accidente por el cual presenta la reclamación se encuentra situada en una zona urbana de esta localidad, por lo que se considera vía de titularidad pública, con un uso predominante en la zona que es el de viario de carácter Público Urbano.

Se ha realizado un proyecto de mejora y adaptabilidad en parte de dicho viario, en época reciente, observando el cumplimiento de la Orden VJV/5611201 O, documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad.

La calle donde la interesada indica que sucedió el accidente, como se puede observar, es una calle urbana, donde una parte de ella se han realizado obras para la adecuación de la misma a un itinerario accesible, el acabado de las aceras es de loseta hidráulica de hormigón.

En los datos aportados se indica el lugar exacto del accidente descrito, que es un vado peatonal de cruce entre itinerario peatonal y vehicular adaptado para PMR.

Según la norma UNE-EN 1339: 2004 + AC:2006, las baldosas de hormigón tienen una resistencia satisfactoria al deslizamiento/resbalamiento siempre y cuando la totalidad de su cara vista no haya sido pulida para producir una superficie lisa, bajo condiciones normales de uso, las baldosas prefabricadas de hormigón tienen una satisfactoria durabilidad de la resistencia al deslizamiento/ resbalamiento durante la vida útil del producto.

Según el Código Técnico de la Edificación, Sección SEGURIDAD FRENTE AL RIESGO DE CAÍDAS, con el fin de limitar el riesgo de resbalamiento, los suelos de Pública Concurrencia, tendrán una clase adecuada conforme a la tabla correspondiente, efectuando el ensayo de resistencia al deslizamiento/resbalamiento de los pavimentos con la superficie húmeda con abundante agua, según indica la norma UNE-ENV 12633:2003, según dicha tabla el valor máximo $R_d > 45$ es la Clase 3, o lo que es lo mismo, el pavimento con mejor comportamiento frente al deslizamiento /resbalamiento, son los de Clase 3, para zonas exteriores tanto en seco como en caso de lluvia.

La Orden VIV/561/2010 de 23 de julio, por el que se desarrolla el documento técnico de Condiciones básicas de accesibilidad para el acceso y la utilización de espacios públicos urbanizados, en su artículo 20, vados peatonales, establece la pendiente longitudinal máxima para los planos inclinados de los vados que será de un 10 % para tramos de hasta 2 metros, como es el caso que nos ocupa.

Los diferentes pavimentos existentes en la calle (...), están clasificados como de Clase 3, en el vado, lugar exacto de la caída, el pavimento es de baldosas de hormigón y están en buen estado.

El vado existente en el que se indica que se produjo la caída, cumple con las determinaciones de La Orden VIV/561/2010 de 23 de julio.

CONCLUSIONES:

1º) A la vista de los hechos descritos e informes aportados, no se puede establecer de forma fehaciente, que exista relación de causalidad entre “el estado del pavimento y/o junto con la pendiente del vado de cruce” alegados por la interesada y el hecho o accidente descrito, ya que todos los pavimentos existentes en la calle (...) son de la Clase 3, que son los indicados para suelos de espacios públicos exteriores, ni disminuya sus prestaciones de forma considerable en caso de lluvia, así como el vado existente en el que se indica que se produjo la caída, cumple con las determinaciones de La Orden VIV/561/2010 de 23 de julio».

3. Consta en el expediente Diligencia de inspección ocular, en el que el agente actuante aprecia que las baldosas de la parte de la acera habilitada para minusválidos, del lugar donde se produjo la caída, no es antideslizante.

Aporta dos fotografías.

4. Se aceptan las pruebas presentadas, practicándose las testificales, manifestando las personas propuestas que se encontraron a la interesada caída en el lugar por ella indicado, pero que no presenciaron la caída.

5. Otorgado el trámite de audiencia a la interesada presenta escrito mediante el que se ratifica en su escrito de reclamación, por entender que ha quedado acreditado, en la tramitación de este procedimiento de responsabilidad patrimonial, la concurrencia de los requisitos exigidos para su reconocimiento.

6. Dado traslado de las alegaciones presentadas por la interesada para que emita su parecer si lo considera necesario, el Técnico Municipal emite su opinión ratificándose en su primer informe, estimando la no concurrencia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública demandada.

7. Requerida la interesada para que se haga constar la valoración económica del daño o perjuicio económico, cuantifica la indemnización en 23.408,88 €.

8. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de referencia formulada por la interesada, a consecuencia de lesiones ocasionadas por caída por mal estado de la acera con baldosa, al no haber probado la existencia de relación de los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público de titularidad municipal.

III

1. Como hemos sostenido en múltiples ocasiones (por todos, el Dictamen 255/2021, de 18 de mayo), según el actual art. 32.1 LRJSP –similar al anterior art. 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común- requisito esencial para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es, obvia y lógicamente, 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).

2. En el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial la pretensión resarcitoria de la reclamante se fundamenta en que los daños que sufrió se deben al el mal estado de la acera, cuyas baldosas no son antideslizantes, lo que debido a la lluvia, produjo el resbalón con la consecuencia de las lesiones que reclama.

Sin embargo, del estudio de la documentación existente en el expediente la Propuesta de Resolución entiende que las circunstancias concretas en que se produjo el hecho lesivo no han quedado acreditadas, pues aun teniendo por ciertas que efectivamente se cayó y sufrió los daños por los que reclama, no hay relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y tales daños, pues no aporta material probatorio que sustente el modo de producción de la caída.

Por su parte, los Informes municipales informan que el pavimento de la zona cumple con la normativa antideslizante, aunque en la Diligencia de inspección ocular, la policía local aprecia que en ese lugar las baldosas no lo eran, pero no explica por qué no lo eran.

Lo cierto es que en la esquina en la que se produjeron los hechos había iluminación suficiente, tal como manifiestan los testigos, estaba lloviendo ese día y la interesada vivía a lado del lugar, esto es, debía conocer supuestamente que esa zona es resbaladiza, por lo que, dadas tales circunstancias, debió extremar la diligencia al deambular por la acera, máxime cuando existe un leve desnivel (dentro de la legalidad) para permitir que las personas que utilizan vehículos adaptados puedan cruzar al otro lado de la calle.

3. Como hemos dicho, siguiendo abundante jurisprudencia, *« (...) el hecho de que una persona sufra una caída o cualquier otro daño en un espacio público no convierte sin más a la Administración en responsable patrimonial de esos perjuicios, ya que la responsabilidad de aquella no es una responsabilidad por el lugar, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunció 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. Señaló que “ (...) la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella 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 aquel en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”. Ello es así porque “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)”».

A lo que hay que añadir, de acuerdo con nuestro DCC 174/2022, de 4 de mayo, entre otros muchos, que: *«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares 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)”».*

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto.

Asimismo, en el Dictamen 382/2019, de 29 de octubre, se afirma: *« (...) En lo que atañe al nexo causal, se ha superado la inicial doctrina que supeditaba la responsabilidad de la Administración a la existencia de una relación no solo directa sino exclusiva entre el funcionamiento del servicio y el resultado lesivo (STS 28-1-1972), lo que suponía excluir dicha responsabilidad cuando en el proceso causal incidía el comportamiento del perjudicado o la intervención de tercero, de manera que la jurisprudencia viene manteniendo que dicha intervención no supone excluir la responsabilidad de la Administración, salvo que aquella resulte absolutamente determinante. (...) No obstante, el carácter objetivo de esta*

responsabilidad no supone que la Administración haya de responder de todas las lesiones que se produzcan en el ámbito del servicio público, siendo preciso para ello que la lesión pueda imputarse al funcionamiento del servicio, quedando exonerada la Administración cuando la intervención de tercero o del propio perjudicado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante del resultado lesivo, quebrando la relación con el servicio público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo sea defectuoso», doctrina que resulta ser aplicable al presente asunto.

4. De acuerdo con todo lo anterior, este Consejo coincide con la Propuesta de Resolución en que no concurre relación causal entre el adecuado funcionamiento del Servicio y los daños por los que se reclama, pues la caída -que es la única de la que la Administración tiene constancia en ese lugar- se pudo deber a la propia actuación de la interesada, al transitar sin la atención que las circunstancias requerían, pues de haber actuado diligentemente hubiera evitado la caída ya que sucedió en un lugar conocido por ella, la acera estaba mojada, había buena visibilidad y un pequeño desnivel, lo que, en definitiva, supone que su propia actuación ha venido a producir la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño por el que se reclama.

En definitiva, el necesario nexo causal entre el servicio público implicado y la lesión soportada por la reclamante quiebra cuando los interesados no prueban las causas que motivaron la caída (nada prueba la causa más que su propia versión), elemento requerido para apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración pública actuante. Y ello, aun cuando haya habido deficiencias en la zona de tránsito, al poder imputarse la caída a un posible deambular negligente de la interesada.

Por todo ello debemos concluir que la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria de la reclamante, es conforme a Derecho, al apreciarse la ruptura de la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios municipales.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación patrimonial formulada por la interesada, se ajusta a Derecho, tal como se razona en el Fundamento III.