



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 4 de mayo 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 tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), en nombre y representación de (...), por lesiones ocasionadas, como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 166/2023 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen -solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria- tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución que culmina el procedimiento administrativo de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal iniciado por (...) en nombre y representación de (...), y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de la caída que ésta sufrió en la vía pública como consecuencia del mal estado de la acera, con baldosa levantada, en la calle (...), de ese término municipal.

2. Se reclama una indemnización de 13.477,78€, cantidad que determina la preceptividad del 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 (en adelante LCCC).

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Sr. Alcalde, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la LCCC, en relación 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: Sra. de León Marrero.

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), 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. 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 personales derivados de un hecho lesivo. Por lo tanto, la reclamante tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP, si bien, en este caso actúa mediante 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.

5. La reclamación no es extemporánea al haberse presentado dentro del año que prescribe el art. 67. LPACAP, toda vez que fue presentada el 2 de mayo de 2022, respecto de un daño producido el 29 de abril de 2021.

6. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aún expirado este, 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).

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 de la LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde y, por su delegación, la Concejala de Gobierno, conforme al Decreto de Alcaldía número 30687/20 19, de 25 de julio por el que se establecen los sectores funcionales y la estructura organizativa del Área de Gobierno de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura.

8. 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, en síntesis, los hechos como sigue:

« (...) El día 29 de abril de 2.021 sufrí una grave caída en la calle (...) del término municipal de Las Palmas de G.C.

Dicho percance se produjo por el mal estado de la acera, en la que una de las baldosas se encontraba levantada sobresaliendo considerablemente del suelo y constituyendo un claro peligro para los transeúntes por el riesgo de tropezar con la misma, como de hecho ocurrió en mi caso (...).

Se acompañan dos fotos del lugar del accidente tomadas justo después de la caída en las que puede apreciarse el estado de la acera e incluso las manchas de mi sangre y una foto en la que puede apreciarse el estado en que quedé tras la caída, así como informes médicos que acreditan la realidad de las lesiones (...)».

2. Dada la existencia de relación contractual entre esta Administración Local y la entidad de Seguros (...), se le comunica la recepción del escrito de la parte reclamante con copia del mismo, al efecto de que exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios y se proceda a la realización de los informes de valoración de daños y/o lesiones pertinentes.

3. Con fecha 10 de agosto de 2022, se emite informe por la Sección de Vías y Obras, en el que se señala:

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

3. Visitado dicho emplazamiento el día 27 de julio de 2022, de la descripción realizada del desperfecto y algo que parece un cambio de pavimento en las inmediaciones del mismo que puede vislumbrarse en una de las fotografías remitidas, se aprecia la existencia de una baldosa que sobresale de las demás, hasta unos 2,00 cm aproximadamente, dentro de un área en mal estado de unos 0,67x1,80 m2.

4. La acera en dicho punto tiene un ancho de unos 7,50m, encontrándose el desperfecto a unos 2,35 m del borde exterior de la acera y a unos 3,35 m del escalón existente delante de la línea edificada (...)».

4. Con la misma fecha de 10 de agosto de 2022 se acuerda la apertura de periodo de prueba, dándose por reproducida la documental adjuntada a la reclamación, sin que se haya procedido a aportar medio de prueba adicional alguno por parte de la reclamante.

El acuerdo fue puesto a disposición de la representación del reclamante en la sede electrónica con igual fecha, no accediendo su representante a la misma, efectuando diligencia, de conformidad con la normativa vigente en la materia.

5. Solicitada valoración de las lesiones a la entidad aseguradora de la administración, se traslada que « (...) El equipo médico de (...) informa que con los informes médicos remitidos no acreditan el periodo de estabilización, ni secuelas, ni lucro cesante reclamado. No se pueden incluir en valoración porque no se acredita. Con la documentación que aportan solo se han podido valorar 15 días moderados + 30 básicos=1.842,92 €».

6. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada, a consecuencia de lesiones ocasionadas por caída por mal estado de la acera con baldosa levantada en la calle (...), por falta de acreditación del nexo causal.

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- el primer requisito 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 mal estado de la acera, en la que una de las baldosas se encontraba levantada sobresaliendo considerablemente del suelo.

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 cierto 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 la interesada no aporta material probatorio que sustente el lugar concreto de la caída así como el modo de producción de la misma.

Por su parte, los técnicos municipales informan que en la zona aludida por la interesada *«existe un cambio de pavimento en las inmediaciones del mismo que puede vislumbrarse en una de las fotografías remitidas, se aprecia la existencia de una baldosa que sobresale de las demás, hasta unos 2,00 cm aproximadamente, dentro de un área en mal estado de unos 0,67x1,80 m2. (...) . La acera en dicho punto tiene un ancho de unos 7,50m, encontrándose el desperfecto a unos 2,35 m del borde exterior de la acera y a unos 3,35 m del escalón existente delante de la línea edificada (...) ».*

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.

Así mismo, 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, igualmente, es aplicable al presente asunto.

4. De acuerdo con todo lo anterior, este Consejo entiende que no concurre relación causal entre el adecuado funcionamiento del Servicio y los daños por los que se reclama, pues además de que no está acreditado ni el lugar, ni cómo se produjo la caída, aun teniéndolos por ciertos, de haber actuado diligentemente se hubiera evitado la caída ya que había espacio e iluminación suficiente para sortear la

baldosa, lo que, en definitiva, supone que la propia actuación de la reclamante 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 ni el lugar concreto ni las causas que motivaron la caída, elementos requeridos para apreciar la responsabilidad patrimonial de la administración pública actuante. En este caso, además, no hay nexo causal, aun cuando haya habido deficiencias en la zona de tránsito -que no tienen entidad por sí mismas para producir el daño-, al poder imputarse la caída a un posible deambular no diligente 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 no haberse acreditado la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios municipales.

C O N C L U S I Ó N

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.