

D I C T A M E N 2 5 5 / 2 0 2 3

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 8 de junio 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 (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 215/2023 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 promovido por (...) 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 el día 25 de abril de 2020 mientras transitaba por la acera de la calle (...), al tropezar con una tapa de registro.

2. Es preceptiva la solicitud de 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], habida cuenta de que la cantidad reclamada por la interesada [21.054 € -folio 6-] supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la 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 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: Sr. Suay Rincón.

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 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. La reclamante ostenta la condición de interesada, 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 este caso, la reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los daños y perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio municipal de conservación y mantenimiento de las vías públicas.

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 ex art. 25.2, apartados d) y 26.1, apartado a), LRBRL.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo primero LPACAP. 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]. En el presente supuesto se ha superado dicho plazo de seis meses. No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3 b) 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 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 [Decretos de Alcaldía n.º 30.687/2019, de 25 de julio y n.º 29.036/2019, de 26 de junio].

II

1. La 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.

En este sentido, la pretensión resarcitoria planteada por la perjudicada se fundamenta en los siguientes presupuestos fácticos -folio 2 y ss.-:

«1º.- Daños producidos: descripción y circunstancias de tiempo y lugar de la vía en la que se produjeron los daños:

El día 25 de abril de 2020, sobre las 13:00 horas, al dirigirme a mi domicilio tuve un accidente por una caída como consecuencia de que la tapa del alcantarillado que se encuentra en la acera de la calle (...) de Las Palmas de Gran Canaria, estaba defectuosa en uno de sus extremos, sin que fuese percibido por mí, al no estar señalizado en modo alguno.

Como consecuencia de la caída sufrida acuden los agentes de la policía local, con números; 12779 y 11115, los mismos solicitan a la sala (...) una unidad de servicios de Urgencias Canario, personándose en el lugar la unidad 3330, cuyos sanitarios tras valorarme, me trasladan al Hospital (...), por posible fractura en algún hueso de su muñeca derecha.

En la (...) soy diagnosticada de:

- Fractura desplazada de muñeca derecha e inestabilidad escafoculunar (sic)*
- El 27 de abril de 2020, fui ingresada e intervenida quirúrgicamente, realizándose una osteosíntesis instrumentada con placa y 6 tornillos, más 2 agujas de Kirsscher*
- Diez días más tarde se procedió a retirada de las agujas Kirscher*
- El día 4 de noviembre de 2020 se extendió alta por estabilización lesional, con molestias residuales, limitación de la flexión palmar 10º y limitación de la extensión 20º*

Quedando cicatriz quirúrgica de 7,5 cm en forma de “J” en región volar».

2. Una vez expuestos los antecedentes fácticos de la reclamación y afirmada la concurrencia de los requisitos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, la perjudicada solicita el resarcimiento -con arreglo al baremo de tráfico- de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída, cuantificando el importe de la indemnización reclamada en « (...) 21.054 € más los intereses legales» -folio 6-.

III

Constan practicados los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial:

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 29 de octubre de 2021, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la interesada solicita el resarcimiento de los daños y perjuicios que le han sido irrogados como consecuencia de la caída que ésta sufrió el día 25 de abril de 2021 en la calle (...), sita en el término municipal de las Palmas de Gran Canaria, debido al mal estado de conservación de la acera por la que transitaba [tapa de registro con reborde que provoca el tropiezo y posterior caída de la viandante].

2.- Con fecha 4 de noviembre de 2021 se acuerda dar 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 7 de julio de 2022 se admite a trámite la reclamación interpuesta y se designa instructor y secretario del procedimiento.

Asimismo, y en idéntica fecha, el órgano instructor acuerda la apertura del periodo probatorio.

Ambas resoluciones constan debidamente notificadas a la interesada.

4.- Consta en el expediente la petición de informe sobre los hechos objeto de la reclamación extrapatrimonial a la Sección de Vías y Obras del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria; informe que es evacuado con fecha 4 de agosto de 2022.

5.- Con fecha 17 de agosto de 2022 la reclamante presenta escrito ante el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en el que propone los medios de prueba de los que pretende valerse.

6.- Con fecha 13 de septiembre de 2022 la empresa (...) formula escrito de alegaciones -al que se acompaña informe pericial sobre la tapa de registro existente en el lugar del siniestro-, declinando su responsabilidad en la producción del evento dañoso: *«Pese a la leyenda existente en su tapa, el pozo de registro no pertenece a la red municipal de saneamiento o pluviales, y de ahí que no figure inventariado como elemento susceptible de mantenimiento y conservación en virtud de obligación contractual»*.

7.- Con fecha 8 de noviembre de 2022 se emite informe de la Sección de Vías y Obras, en el que se expone el desconocimiento respecto a la titularidad del registro.

8.- Con fecha 9 de noviembre de 2022 se procede a la práctica de la prueba testifical interesada por la reclamante, con el resultado que obra en las actuaciones.

9.- Instruido el expediente e inmediatamente antes de dictar Propuesta de Resolución, se le notifica a la reclamante la iniciación del trámite de audiencia acordado con fecha 9 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 formule alegaciones y presente cuantos documentos y justificaciones estime pertinentes.

10.- Con fecha 3 de abril de 2023 la reclamante formula escrito de alegaciones interesando la estimación de su pretensión resarcitoria.

11.- Con fecha 4 de abril de 2023 se formula Informe-Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...).

12.- Mediante oficio de 27 de abril de 2023 -con registro de entrada en esta Institución consultiva al día siguiente-, 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 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 con 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»*.

2. Respecto a la carga de la prueba en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administraciones Públicas este Consejo Consultivo ha venido

manteniendo reiteradamente la siguiente doctrina [ver, por todos, el Dictamen 540/2021, de 11 de noviembre]:

«2. Según el art. 139.1 LRJAP-PAC, 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, según el art. 6.1 RPAPRP, precepto éste que reitera 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. Por esta razón el citado art. 6.1 RPAPRP exige que en su escrito de reclamación el interesado especifique la relación de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento del servicio público; y proponga prueba al respecto concretando los medios probatorios dirigidos a demostrar la producción del hecho lesivo, la realidad del daño, el nexo causal entre uno y otro y su evaluación económica. 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, (arts.78.1 y 80.2 LRJAP-PAC) 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.

3. Toda la actividad de la Administración está disciplinada por el Derecho (art. 103.1 de la Constitución, arts.3, 53, 62 y 63 LRJAP-PAC), incluida la probatoria (art. 80.1 LRJAP-PAC). Para poder estimar una reclamación de responsabilidad por daños causados por los servicios públicos es imprescindible que quede acreditado el hecho lesivo y el nexo causal (art. 139.1 LRJAP-PAC, arts.6.1, 12.2 y 13.2 RPAPRP), recayendo sobre el interesado la carga de la prueba (art. 6.1 RPAPRP).

Esta prueba puede ser directa o por presunciones, pero para recurrir a éstas es necesario que exista un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano entre un hecho probado y aquel cuya certeza se pretende presumir, debiendo incluir el órgano instructor en su propuesta de resolución el razonamiento en virtud del cual establece la presunción (art. 386 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC).

Pero sin prueba del acaecimiento del hecho lesivo, la Administración no lo puede considerar probado con base en la mera afirmación de la reclamante porque ésta no constituye prueba (art. 299 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC).

La Administración, cuya actividad está siempre dirigida a la consecución del interés público y por ello regida por el principio de legalidad, no puede disponer el objeto de un procedimiento de reclamación de su responsabilidad patrimonial (art. 281.3 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC) y admitir sin prueba la existencia del hecho lesivo; puesto que la

indemnización sólo procede en caso de que la lesión haya sido producida por el funcionamiento del servicio público (art. 139.1 LRJAP-PAC), por cuyo motivo la resolución (y por ende su propuesta y el Dictamen sobre ella) debe pronunciarse necesariamente sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida (art. 13.2 RPAPRP y concordante art. 12 del mismo). Como no existe relación de causalidad sin que exista la causa que es el hecho lesivo, la propuesta de resolución debe pronunciarse sobre la existencia de éste, fundamentándola en las pruebas aportadas; y si éstas no son directas, razonando por qué a partir de las indirectas debe presumirse su realidad. Esta motivación sobre la prueba del acaecimiento del hecho lesivo es ineludible tanto en virtud de la remisión del art. 80.1 LRJAP-PAC al art. 386 LEC, como por el art. 54.1, f) LRJAP-PAC en relación con el art. 13 RPAPRP.

El procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración es uno de aquellos cuya naturaleza exige la prueba de la causa de la lesión, como resulta de que el art. 6.1 RPAPRP obligue a que el escrito de reclamación debe proponer los medios de prueba y aportar los documentos e informes oportunos; del art. 7 RPAPRP que prescribe taxativamente que se realicen los actos de instrucción oportunos para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la reclamación, entre los que se hallan, según los arts.12 y 13 RPAPRP, la causa de la lesión o hecho lesivo; del art. 9 RPAPRP que contempla un período probatorio; y, por último, del art. 14 RPAPRP que permite recurrir al procedimiento abreviado únicamente cuando de las actuaciones, documentos e informaciones del procedimiento general resulte inequívoca, además de otros datos, la relación de causalidad.

El art. 80.2 LRJAP-PAC sólo permite que la Administración pueda tener por ciertos los hechos alegados por los interesados cuando su realidad le conste por actuaciones y documentos anteriores, por ser notorios o porque el interesado, al iniciar el procedimiento, ha aportado pruebas documentales o de otro tipo que los demuestren incontestablemente, deviniendo innecesaria la práctica de prueba.

Por último, si se admitiera que la Administración puede admitir sin prueba la realidad de la causa de la lesión o, lo que es lo mismo, sin razonar por qué establece la presunción de su certeza, entonces se lesionaría la prohibición de interdicción de la arbitrariedad, porque sus agentes, según su libre albedrío y sin parámetro legal alguno, en unos casos admitirían su existencia y en otros la negarían; y, además, todo el sistema de la responsabilidad patrimonial de la Administración, basado en el requisito de que la lesión sea causada por el funcionamiento de un servicio público, se derrumbaría, porque bastaría que cualquiera alegara sin más que la actividad de la Administración le ha causado un daño y probara su cuantía para que automáticamente obtuviera su reparación».

3. Por lo demás, y como ha enfatizado este Organismo Consultivo en sus dictámenes, « (...) 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 aquella” (STS de 13 de noviembre de 1997). Este criterio se reitera, entre otras, en las SSTs de 13 de abril de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 30 de septiembre de 2003» [Dictamen 193/2020, de 3 de junio].

4. Centrándonos ya en la cuestión de fondo, resulta oportuno señalar sobre la base de lo expuesto que, en el presente supuesto, consta debidamente acreditado -a través del diverso material probatorio obrante en las actuaciones: informes médicos del Servicio de Urgencias del Hospital (...), reportaje fotográfico, partes médicos de incapacidad temporal, etc.- no sólo la realidad del hecho lesivo [caída de la reclamante el día 25 de abril de 2020, en torno a las 13:00 horas, mientras transitaba por la acera de la calle (...)], sino, además, las propias consecuencias derivadas del mismo [lesiones físicas y secuelas con el alcance descrito en los informes médicos que obran en las actuaciones y el dictamen pericial aportado por la propia perjudicada].

Así pues, las pruebas presentadas por la reclamante acreditan, en efecto, la realidad del hecho dañoso por el que se reclama; el lugar, fecha y hora de producción del siniestro; la realidad y alcance de los daños personales sufridos por la perjudicada; y la propia dinámica de producción del hecho lesivo.

Respecto a este último extremo, y contrariamente a lo sostenido por la Propuesta de Resolución -véase, en este sentido, lo manifestado en el Fundamento de Derecho octavo-, figura convenientemente acreditado en el expediente el modo de producción del siniestro.

A este respecto, baste con remitirnos al contenido del informe evacuado por la Jefa de Negociado de la Policía Local de Las Palmas de Gran Canaria, el día 4 de agosto de 2020 -al que se adjunta reportaje fotográfico efectuado en el lugar y día de producción del evento dañoso-, y a la propia testifical del agente de la Policía Local que intervino inmediatamente a la producción del siniestro.

El análisis de los citados elementos probatorios permite deducir que las alegaciones de la reclamante sobre la dinámica de los hechos lesivos se hallan revestidas de un razonable grado de veracidad. Dicho de otro modo, lo alegado por la interesada respecto al mecanismo causal de producción del siniestro -caída producida por tropiezo contra el reborde de una tapa de registro- resulta compatible con el contenido de lo declarado y constatado por la Policía Municipal en las presentes actuaciones.

Por lo demás, resulta acreditado en el expediente la existencia de un reborde en la tapa de registro sita en (...) y su exigua entidad [entre 1,5 cm y 1,8 cm], tal y como se desprende del reportaje fotográfico adjunto al informe de la Policía Local de 4 de agosto de 2020, del informe de la Sección de Vías Y Obras del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria -de idéntica fecha- y del informe pericial aportado a las actuaciones por la empresa (...).

5. Ahora bien, como ha tenido ocasión de señalar en numerosas ocasiones este Consejo Consultivo, la mera constatación de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no lleva aparejada *per se* y automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, toda vez que es preciso examinar si en el siniestro producido se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legal y jurisprudencialmente exigidos a tal efecto. Singularmente, si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento del servicio público implicado.

Como se indica en la Sentencia n.º 289/2018, de 15 de junio de 2018, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco -Rec. n.º 223/2018-, « (...) es obligación del ayuntamiento demandado el

mantener la vía en las mejores condiciones de seguridad posibles para transitar por ella. Ahora bien, como ya ha manifestado esta Sala en otras ocasiones, esta obligación no puede extenderse hasta el punto de hacer responsable a la Administración por los daños causados como consecuencia de defectos como el apuntado en este procedimiento (en este sentido, sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Asturias 90.004/2012, de veinticinco de enero ; del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura 132/2013, de doce de julio; del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 597/2013, de dieciséis de octubre; y del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 639/2013, de ocho de noviembre). En efecto, para que pueda hablarse de responsabilidad patrimonial de la administración es preciso que se acredite, por la parte demandante, la existencia de una relación de causalidad entre el daño sufrido por el ciudadano y la actuación de la Administración. Y la jurisprudencia viene entendiendo que únicamente existe ésta en los casos en que haya una deficiente conservación o un déficit en el estándar de mantenimiento del servicio público que genere un riesgo. De no ser así, se estaría convirtiendo a la Administración, tal y como advierte la sentencia de instancia, en una aseguradora universal de todos los riesgos que pudieran sufrir los ciudadanos, con independencia del comportamiento de aquella.

Hemos de tener en cuenta que, tal y como reconocen todas las partes, el desnivel en cuestión no supera los dos centímetros de altura. Sobre este particular, esta Sala ya ha manifestado (sentencia 33/2010, de cuatro de febrero; recurso: 1.055/2007 ; ponente: (...)) que “La existencia de un desnivel con la superficie de la acera de unos dos centímetros en uno de los lados y algo menos en los otros lados (¿) no se puede considerar un déficit de conservación o mantenimiento de la vía pública susceptible de producir un accidente”. No obstante, este dato objetivo del hundimiento de la arqueta ha de analizarse conjuntamente con el resto de circunstancias concurrentes por si del conjunto del estado de la acera pudiera resultar que ese defecto constituye un verdadero peligro para los viandantes».

En idéntico sentido se pronuncia la Sentencia n.º 91/2021, de 26 de abril, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Valladolid [Rec. n.º 175/202]:

«En relación con supuestos de caída en la vía pública, no cabe duda, puesto que así se establece con claridad en el 79 de la Ley de Bases de Régimen local, así como del artículo 25.2 de la misma en sus apartados a) y d) y 26.1.a) que el ayuntamiento es el titular de las vías públicas y tiene el deber de mantenerlas en buen estado, de forma que los ciudadanos puedan circular la misma sin peligro para su personas y bienes. No obstante, no todos los supuestos de daños en las vías públicas son iguales, debiendo distinguirse aquellos supuestos en que la vía pública es inadecuada por mala ejecución de la obra, mala elección de materiales, etc. aquellos supuestos en que el mal estado proviene de la falta de mantenimiento, o el mismo es inadecuado. En el primer caso, para que pueda afirmarse que existe antijuridicidad, es necesario que la recurrente acredite que, efectivamente, el piso se ejecutó en contra de la normativa o la “lex artis”; en el segundo la prueba debe recaer sobre ese mantenimiento. Y, desde luego, acreditada esa antijuridicidad, el perjuicio daño debe

tener la debida relación de causalidad con esa “ilegalidad administrativa”. Como límite inferior de esa antijuridicidad se encuentran, como ya explica la sentencia transcrita, aquellos supuestos en que el riesgo creado por la actuación administrativa no supera el estándar social o que el administrado tenga el deber de soportar el daño creado. No puede olvidarse, como recuerda la sentencia de fecha 22 de octubre de 2012 del Ilmo. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que afirma:

“En supuestos como el presente, conforme reiterado criterio de esta Sala, no basta a la actora con afirmar que la calzada o la acera no es regular o se halla en mal estado para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial, por cuanto dicha responsabilidad solo surge cuando el obstáculo en la calle supera lo que es el normal límite de atención exigible al deambular, por no ser exigible como fundamento de una reclamación de responsabilidad patrimonial una total uniformidad en la vía pública, sino que el estado de la vía (hablando en un sentido comprensivo de acera y calzada) sea lo suficientemente uniforme como para resultar fácilmente superable, con un nivel de atención exigible socialmente pues de otra forma, se estará haciendo un llamamiento a la falta de responsabilidad individual pese a constituir esa responsabilidad uno de los fundamentos de la vida social”.

En el mismo sentido puede verse las sentencias del Ilmo. Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 12 de abril de 2010 y 19 de julio de 2011 referido a defectos levisimos. Asimismo, conviene recordar la sentencia núm. 1087/2011 de 19 de diciembre de 2011 del Ilmo. Tribunal Superior de Justicia de Valencia que en su fundamento jurídico tercero ha dicho:

“ (...) Para enjuiciar tal extremo, debe recordarse que con relación al nivel de diligencia que resulta exigible la deambulación de un peatón, la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, S. 17/mayo/2001) y la práctica emanada de los Tribunales Superiores de Justicia de Andalucía, Sala de S. de 21/septiembre/2005 o 5/enero/2006) han atendido como factor primordial a la previsibilidad del elemento que colocado en la vía pública obstaculiza el paso del viandante, distinguiendo dos supuestos:

1º) Cuando el obstáculo es un elemento ordinario y habitual de la vía pública, vinculado a un funcionamiento correcto del servicio público (bolardos o monolitos para evitar el aparcamiento, farolas, semáforos, bancos, papeleras, y demás mobiliario urbano, correctamente situados), y sin perjuicio de que incluso de este funcionamiento normal también puede derivar responsabilidad, lo normal es considerar que la relación causal se rompe por la falta de previsión del peatón ante ese obstáculo. En estos casos, la utilización normal de estos elementos en la vía pública, y la previsibilidad de los mismos determina que cualquier golpe del peatón con ellos, les sea imputable al mismo, pues lo contrario supondría admitir que es posible, lógica razonable que cuando se camina por la calle, se tropiece de forma habitual con ese mobiliario urbano.

2º) Ahora bien, cuando el golpe se produce con este tipo de mobiliario urbano, sino con elementos impropios, o con parte de ese mobiliario urbano incorrectamente colocado, de manera que la existencia del mismo no es previsible ni esperable (losetas levantadas, alcantarillas destapadas, mobiliario urbano arrancado y desplazado de su lugar, etc.), se genera un riesgo para los viandantes no previsible ni justificado, y con el que por tanto estos no tienen por qué contar. De manera que el golpe con estos por parte de un peatón determina inicialmente la efectiva existencia relación causal, que solo será modulable o llegará a desaparecer cuando se apruebe por quien lo alega la concurrencia de culpa o negligencia por parte del viandante.

Modulación que puede llegar incluso a atribuir en exclusiva la culpa al peatón y no a la Administración, a la que incumbe el cuidado de la calle, cuando sólo la falta de atención en el deambular, es la que explica la caída, desde el momento en que las propias circunstancias del lugar exigían a cualquier viandante que prestase la debida atención ante las irregularidades del terreno (SSTS de 4/mayo/2006, 4/marzo/2009 , entre otras muchas), en cuyo caso procede la exoneración de responsabilidad para la Administración, pese al carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado la determinante del daño producido”».

Por lo demás, en la misma línea, tienen también dicho los tribunales, « (...) el administrado no puede pretender que la superficie de las aceras, o sus bordillos se encuentre en un absoluto alineamiento, totalmente rasante y carente de la más nimia irregularidad, por lo que la existencia de irregularidades en las aceras o en sus bordillos es inevitable en toda población. La pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no sólo de garantizar unas objetivas condiciones de salubridad del entorno, sino también de garantizar condiciones objetivas de seguridad: seguridad para el tránsito de vehículos y seguridad para el tránsito de las personas que es el caso. Y así, la existencia de un ligero desnivel de 1 o 2 cm en las losas de hormigón que conforman el pavimento de la calzada, no supone por sí solo un obstáculo esencialmente peligroso, pues como se ha dicho, no puede pretenderse que la superficie de las aceras se encuentre en un absoluto alineamiento, totalmente rasante y carente del más mínimo desnivel, máxime cuando éste se torna en prácticamente inapreciable como allí se desprendía del examen de las fotografías obrantes en autos» [Sentencia de 17 de marzo de 2016 de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos].

Idénticas consideraciones jurídicas manifiesta nuestra doctrina consultiva, por ejemplo, entre otros, el Dictamen 436/2022, de 11 de noviembre de 2022:

«En el supuesto de que los desniveles, irregularidades y presencia de obstáculos en las vías públicas obedezcan a deficiencias en el funcionamiento del servicio de conservación, si son visibles por los viandantes, éstos pueden evitar tropezar con ellos y caer, ya sea sorteándolos, ya sea adaptando su marcha al estado de la vía.

La existencia de irregularidades en el pavimento no produce siempre e ineludiblemente la caída de los peatones. La inmensa mayoría transitan sobre ellos o los sortean sin experimentar caídas. La caída de un peatón no se debe por tanto a la mera existencia de esa deficiencia, sino a que a ella se ha unido de manera determinante la posible falta de prudencia o grado de atención al transitar por la zona.

No es exigible que las vías públicas carezcan de cualquier incidencia, alteración, incluso pequeños bultos o rugosidades en su superficie: existen escalones, bordillos, e incluso los dibujos en la pavimentación pueden ser objeto de queja. No se trataría por tanto de un defectuoso servicio público ni desidia o negligencia, sino que se trataría de irregularidades del terreno propias de cualquier lugar, que deben ser advertidas por los viandantes con un mínimo grado de atención.

Además, sobre las aceras pueden estar dispuestos diferentes elementos: bolardos, postes de farolas o de semáforos, bancos públicos, objetos dejados circunstancialmente por otros usuarios. 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».

Así pues, como acertadamente advierten también otros Consejos Consultivos [por todos, Dictamen 126/2021, de 1 de julio, del Consejo Consultivo de Asturias], en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, sin que quepa considerar que el deber de conservación y mantenimiento de las aceras se extienda a que se elimine, de forma perentoria, toda clase de imperfecciones o defectos, por mínimos que sean, lo que resultaría inasumible o inabarcable desde la natural limitación de los recursos públicos, pues tal empresa abocaría a postergar la prestación de servicios imprescindibles o necesarios, debiendo demandarse de la Administración una reacción proporcionada a la entidad del riesgo generado o su potencialidad lesiva y no una respuesta inmediata a toda suerte de desperfectos en el viario público.

Asimismo, y como contrapunto a la obligación que se impone a la Administración Pública de conservar en las debidas condiciones de uso el servicio público viario, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, al igual que ha de serlo del estado del pavimento, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y las que concurren en su propia persona. La determinación de qué supuestos son susceptibles de generar la responsabilidad patrimonial de la Administración constituye una tarea que ha de abordarse

casuísticamente en función de las circunstancias concurrentes en cada caso, teniendo en cuenta que no existe relación de causalidad idónea cuando se trata de resaltes mínimos, sorteables con la adecuada diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones.

6. Descendiendo al supuesto analizado, se constata en las presentes actuaciones la existencia de una irregularidad en la acera: resalte del borde de la tapa de registro, cuyo levantamiento respecto a la rasante del pavimento se cifra en torno a los 1,5 y 1,8 cm. Baste a tales efectos con remitirnos a lo informado por la Sección de Vías y Obras del Ayuntamiento, al informe pericial aportado por (...) a las actuaciones, así como al material fotográfico que se encuentra unido a las actuaciones.

Sin embargo, en aplicación de la doctrina -consultiva y jurisprudencial- expuesta anteriormente, se ha de advertir que dicho dato, aisladamente considerado, no permite afirmar, sin más, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

En efecto, teniendo en cuenta que la caída se produce: a) en presencia de un desperfecto de escasa entidad [*« (...) elevación aproximada de 1.5 cm sobre el pavimento de baldosas de la acera pública por su lado oeste»* -folio 68-] y que sólo afecta a una parte insignificante de la superficie de la tapa de registro -como se advierte en las fotografías incorporadas al informe pericial de (...)-; b) en horas diurnas -en torno a las 13:00 horas-, lo que, en principio, garantizaría unas condiciones óptimas de luminosidad; c) en presencia de una irregularidad -reborde-visible [como así los atestigua el material fotográfico y la declaración del policía municipal actuante -folio 88-] y fácilmente sortearable por la perjudicada, habida cuenta de que la acera es lo suficientemente amplia como para poder esquivar sin dificultad el desperfecto presente en el pavimento [circunstancia ésta confirmada a través de la documental fotográfica que se halla unida al expediente y lo informado por el servicio de Vías y Obras y el informe pericial aportado por (...): *«La anchura total de la acera es de 200 cm desde la fachada del inmueble hasta el bordillo, existiendo un espacio libre de acera para paso de peatones de 125 cm»* -folio 69-]; d) en un lugar que, razonablemente, cabe entender que era conocido por la perjudicada, al hallarse próximo a su domicilio [tal y como manifiesta la interesada en su escrito de reclamación]; e) sin que la reclamante haya acreditado padecer deficiencia física/psíquica alguna que limitara su percepción de las circunstancias de la acera, impidiéndole ver y sortear cualquier obstáculo y/o desnivel; y f) sin que

conste la producción de ningún otro incidente en ese punto como consecuencia del precitado desnivel -folio 58-; es por lo que procede concluir que el hecho lesivo no resulta imputable al funcionamiento del servicio público, sino a la inobservancia de la diligencia debida al deambular por parte de la transeúnte -y ahora reclamante-. Debiendo ésta soportar las consecuencias gravosas derivadas de su descuido actuar.

7. 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. Y es que, a la luz de las actuaciones practicadas en el expediente administrativo, resulta acreditada la interrupción del nexo de causalidad, pues la inobservancia de la diligencia debida por parte de la interesada al transitar por la acera determinó la producción del daño. De tal manera que procede desestimar la pretensión resarcitoria instada por la reclamante.

C O N C L U S I Ó N

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.