Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 8 2 / 2 0 2 3

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 17 de noviembre de 2023.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta 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 (...), en nombre y representación de (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 485/2023 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen es la Propuesta de Resolución (en adelante PR) de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, iniciado el 15 de julio de 2021 mediante presentación en la oficina de correos con entrada en la Administración el 21 de julio del mismo año, a instancias de la representación de (...), por los daños sufridos en la calle (...) n.º 9 A, al tropezar con un leve desnivel en una vía 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 Las Palmas de Gran Canaria 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).

---

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

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 LRJSP, puesto que sufrió daños patrimoniales 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 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 (...), (...)/(...) U.T.E. (...), encargada del mantenimiento de la red viaria del lugar en que se produjeron los hechos, a cuyo 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 por cuanto se presenta por correo certificado el día 15 de julio de 2021 respecto a un hecho que se produce el 15 de julio de 2020, estabilizándose las lesiones con posterioridad a dicha fecha -en enero de 2021-.

4. Se ha sobrepasado en exceso el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aun expirado éste 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). Según consta en el expediente, la presente reclamación se encuentre sub iudice, en el Juzgado de lo contencioso-administrativo administrativo n.º 1, tramitándose bajo el procedimiento 233/2022.

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 la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, así como según lo dispuesto en el art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias y, por su delegación, la Concejal de Gobierno, conforme al Decreto de Alcaldía número 30687/2019, 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.

6. Este Consejo ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre este procedimiento en el Dictamen 324/2023, de 21 de julio (Exp. 290/2023 ID) en el que se concluyó la necesidad de retrotraer lo actuado para proceder a un nuevo trámite de audiencia a la interesada. Realizado tal trámite, 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. La reclamación formulada se fundamenta por la interesada en que cuando caminaba, a las 21:30 horas del día 15 de julio de 2020, por la calle (...) n.° 9 A, como consecuencia de un leve desnivel que afecta a unas cuatro baldosas, en fila de dos, sufrió una fractura en el codo izquierdo. Tras la caída, fue auxiliada por su hija y una vecina, cuya testifical solicita como prueba, y posteriormente fue trasladada en ambulancia al servicio de urgencias del Hospital Insular, y de ahí al Hospital Policlínica (...) donde fue intervenida.

Aporta con la reclamación, Informe de asistencia de recurso de soporte vital básico, activado a las 21:00 horas del 15/07/2020 para asistir a la reclamante que sufre caída casual, Informe clínico de urgencias del Complejo Hospitalario Universitario Insular Materno Infantil; informe de tratamiento quirúrgico y evolución de las lesiones del hospital (...), informe médico de tratamiento rehabilitador en ICOT, con fecha de alta 25 de enero de 2021, fotografías del lugar.

Asimismo, se señala que la Policía Local de Las Palmas abrió parte de incidencias según documentación que se adjunta, a requerimiento de su hija y en fecha posterior al accidente.

Se solicita una indemnización por los daños sufridos que se cuantifica en 11.690,05 euros.

2. La Sección de Vías y Obras de este Ayuntamiento emite informe técnico de fecha 10 de febrero de 2023, en el que se indica, en resumen, que:

1.-Existe orden de trabajo de fecha de 18 de septiembre de 2019, para la reparación de los desperfectos de las aceras de toda la calle, a la empresa (...), (...)/(...) U.T.E. (...) encargada del mantenimiento de la red viaria, sin que se tenga constancia de que se hayan ejecutado los mismos.

2.-Consultada la base de datos, se ha comprobado que existe parte de denuncia de la Policía Local con fecha de entrada en esta Sección 3 de agosto de 2020, relativo a dicho suceso.

3.-A la citada empresa (...), (...)/(...) U.T.E. (...) se le encargó un informe y la reparación de la acera con fecha 3 de agosto de 2020, siendo emitido el informe con fecha 4 de agosto de 2020 y la ejecución de la reparación el 5 de agosto de 2020.

4.-Visitado dicho emplazamiento el día 1 de agosto de 2022, se aprecia que la acera tiene un ancho de unos 1,50 m y que el desperfecto se encontraba a unos 0,65 m de la línea edificada y a unos 0,34 m de la calzada.

5.-Se adjuntan órdenes de trabajo, parte de denuncia y parte de trabajo.

3. Realizada prueba testifical, la vecina que ayudó a la interesada manifiesta que presenció los hechos y que se cayó como consecuencia de los desperfectos existentes en la acera, que databan de hace tiempo y que al día de la testifical ya estaban reparados.

4. El 13 de marzo de 2023 se puso a disposición de la interesada el expediente, a efectos del preceptivo trámite de audiencia. El día 30 de marzo presenta escrito de alegaciones, reiterando su reclamación inicial al entender acreditada la relación de causalidad ente los daños por los que se reclama y el funcionamiento de los servicios municipales.

5. Con fecha 13 de abril de 2023, la entidad (...), (...) y (...), UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS, (...), DE 26 DE MAYO, abreviadamente «UTE (...)» informa que:

1. Cumpliendo siempre las directrices facultativas en cuanto a establecimiento de prioridad, órdenes de los trabajos a realizar y sus planificaciones, subsana todas aquellas incidencias en tiempo y forma solicitadas desde la Unidad Técnica de Vías y Obras.

2. La anomalía objeto del incidente, se encontraba en acera en la calle (...) n°9A, en el barrio de Tafira Baja, Distrito Vegueta-Cono Sur-Tafira, la cual consistía en una ligera elevación de losetas causada por anomalía en capa inferior, posiblemente causado por alguna ligera pérdida de agua en la canalización existente de tubería de agua ((...)), la cual además se encontraba a escasa profundidad del pavimento de losetas.

3. Que por mi representada se dio en todo momento un fiel y exacto cumplimiento de todas sus obligaciones como adjudicataria del contrato «*Servicio de*

(...), aceras, plazas y zonas peatonales de Las Palmas de Gran Canaria (Lotes 1, 2 y 3)».

4. El supuesto incidente tuvo lugar el 15/07/2020, y posteriormente el 03/08/2020 se recibe una única solicitud de reparación que guarda relación directa con la caída, y subsanada el 05/08/2020.

5. Atendiendo al Informe Técnico presentado por la Sección de Vías y Obras, en su punto 1, cabe destacar que la solicitud de orden de trabajos señalada no guarda relación directa con el punto de la caída, puesto que además se adjuntaban fotos de las zonas a reparar, no siendo ninguna de ellas las relacionadas con el incidente, siendo incluso algunas de las fotos referidas a la calzada de asfalto.

6. La PR primigenia desestima la reclamación formulada por la interesada, toda vez que entiende acreditada la interrupción del nexo de causalidad, por la falta de la diligencia debida por parte de la reclamante que determinó la producción del daño.

7. Como se dijo, el Dictamen concluyó con que, dada la existencia de un informe no conocido por la interesada de la entidad «UTE (...)», procedía que, conservando los actos y trámites practicados, se retrotrajeran las actuaciones para que se diera nuevo trámite de vista y audiencia sobre tal informe, tras lo cual, y a la luz, en su caso, de las alegaciones que pudiera presentar la interesada, se procediera a la redacción de una nueva PR que debería ser sometida a dictamen por este Consejo.

8. Realizado tal tramite, la interesada no presenta alegaciones. La PR reitera los motivos de denegación de la solicitud de responsabilidad patrimonial referidos en la PR sometida a dictamen y se concluye, nuevamente, que el daño sufrido sólo es imputable a la falta de diligencia suficiente de la interesada en su deambular.

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 a la existencia de un desnivel que afecta a unas cuatro baldosas, tal como se acredita por las fotografías aportadas por la interesada y corroborado por la testigo propuesto.

Sin embargo, del estudio de la documentación existente en el expediente la PR entiende que, pese a tener como ciertas las lesiones sufridas, *«las circunstancias concurrentes nos permiten imputar totalmente la responsabilidad a la interesada. De los datos obrantes en el expediente se infiere que se trata de un accidente producido en una zona cercana al domicilio de la reclamante, no hallándose, por otra parte, el desperfecto en lugar sorpresivo (v.g. en una esquina), sino en zona perfectamente visible.*

Además, como se detrae de las propias fotografías aportadas, y del informe técnico del servicio de vías y obras, nos hallamos ante un mínimo desperfecto, consistente en una leve inclinación central a lo largo de un metro y medio, en una acera que tiene un ancho de unos 1,50 m., a unos 0,65 m de la línea edificada y a unos 0,34 m de la calzada, sin que sea significativo que fuera de noche, pues no se ha denunciado que en ese lugar no hubiera niveles de iluminación superiores a los mínimos exigidos. Además, como se detrae de la testifical, ese desperfecto existía hacía tiempo y los vecinos de la zona solían sortearlo».

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 ello hay que añadir, de acuerdo con nuestro Dictamen 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 supeditada 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, resulta ser aplicable al presente asunto.

4. De acuerdo con todo lo anterior, este Consejo coincide con la PR en que no concurre relación causal entre el adecuado funcionamiento del Servicio y los daños por los que se reclama, pues aun cuando existieran leves desperfectos en la acera (no estando, por otra parte, totalmente identificado el lugar exacto de los hechos), había espacio y visibilidad suficientes para sortearlos si se hubiera deambulado diligentemente, máxime siendo la afectada conocedora del lugar al ser vecina de la zona.

En definitiva, el necesario nexo causal entre el servicio público implicado y la lesión soportada por la reclamante se manifiesta inexistente puesto que en este caso, se ha producido la ruptura del nexo causal, aun cuando hubiera habido deficiencias en la acera, al no prestar la debida atención pues había mucho espacio para evitar los desperfectos de los que era conocedora.

Por todo ello debemos concluir que la PR, que desestima la pretensión resarcitoria de la reclamante, es conforme a Derecho.

C O N C L U S I Ó N

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