Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 13 de junio de 2024.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Adeje en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial, tramitado ante la reclamación de indemnización, formulada por (...), por lesiones personales sufridas en una caída, como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 214/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Adeje, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad extracontractual de dicha Administración, incoado el 29 de abril de 2021 a instancias de (...), por los daños que se alegan producidos presuntamente por caída derivada del mal estado de la acera de una vía de titularidad municipal.

2. El interesado cuantifica la indemnización que solicita en 9.413,66 euros, lo que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Adeje 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.

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante 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 (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 (LMC).

[*] **Ponente: Sra. Luengo Orol.**

II

1. En el presente expediente se cumple el requisito de interés legítimo, y, por ende, del derecho a reclamar de (...), de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP, puesto que alega que sufrió daños personales derivados de un hecho lesivo presumiblemente imputable al servicio público, ocurrido el 24 de junio de 2020.

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Adeje responsable del servicio de mantenimiento a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

2. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario; por consiguiente, de acuerdo con el art. 107 LMC, corresponde al Sr. Alcalde-Presidente la competencia para su resolución.

Es competente para resolver el Sr. Alcalde, 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. 40 LMC.

3. Asimismo, se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación de responsabilidad patrimonial, al haberse presentado dentro del plazo de un año para reclamar establecido en el art. 67.1 LPACAP, pues la caída se produjo el 24 de junio de 2020 y la reclamación de responsabilidad patrimonial se interpuso el 29 de abril de 2021, debiendo tener en cuenta que cuando se trata de daños físicos el plazo de prescripción no empieza a computar sino desde la curación o determinación del alcance de las secuelas. El reclamante estuvo cinco meses en situación de incapacidad temporal.

4. Este Consejo ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el objeto del presente procedimiento en el Dictamen 353/2023, de 12 de septiembre, en el que concluía que la Propuesta de Resolución no era conforme a Derecho, debiendo retrotraer el procedimiento para practicar la prueba testifical solicitada por el interesado en su escrito inicial de reclamación, remitiendo posteriormente a este Consejo nueva Propuesta de Resolución para su preceptivo dictamen.

Practicada la prueba y remitida nueva Propuesta de Resolución, no se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

III

El procedimiento se inicia con el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial presentado por el interesado el 29 de abril de 2021. En el mismo se señala lo siguiente:

«PRIMERO.- En fecha 24 de junio de 2020, (...), de 32 años de edad, caminaba por la Calle (...), cuando a la altura del número 4, sufrió una caída como consecuencia del mal estado del pavimento (Acera) tal y como consta en las fotografías adjuntas a la presente reclamación como documento 1.

SEGUNDO.- Como consecuencia de la caída, fue auxiliado por familiares y amigos; posteriormente fue trasladado al hospital del sur.

El día 24 de junio de 2020, sobre las 23:00H, en la vía antes citada, (...) bajó (SIC) del vehículo de (...) y se dirigía hacía su vehículo, cuando caminaba por la acera sufrió una caída por culpa de varias baldosas de la acera descolocadas, sueltas y levantadas de 7 a 10 centímetros,(un gran peligro para todos los ciudadanos y viandantes) sufriendo una caída la cual le causa a (...) un fuerte dolor en la extremidad superior derecha teniendo que ser auxiliado por sus familiares y amigos en el lugar citado con anterioridad, siendo trasladado por familiares y amigos al hospital del sur por la caída sufrida , el diagnóstico en el hospital del sur fue el siguiente: fractura impactada de la vertiente posteroexterna de región epifisometafisaria distal del radio con disrupción cortical de 3mm y fractura del polo distal del escafoides . Se aporta informes médicos como documento Nº2.

(...)

4.- Relación de causalidad entre hecho perjuicio.

La responsabilidad patrimonial es una responsabilidad directa, por cuanto ha de mediar una relación de tal naturaleza, inmediata y exclusiva de causa - efecto entre el actuar de la Administración y el daño producido.

Con respecto a este requisito la Jurisprudencia ha exigido tradicionalmente que el nexo causal sea directo, inmediato y exclusivo, circunstancia que se cumple de forma inequívoca en el presente supuesto.

Tal y como ha quedado acreditado, la falta de mantenimiento y conservación de la acera es la causa del deterioro de un gran tramo de la acera con baldosas descolocada, sueltas y levantadas y la existencia de un peligro en la vía pública para otros viandantes.

El mal estado de la acera ocasionó la caída de (...), que deambulaba cuidadosamente por la acera sin que los desperfectos del pavimento estuvieran debidamente señalizados.

La caída produjo graves secuelas a (...), que tuvo que ser intervenido de urgencia, todo ello unido al daño moral así como a un importante perjuicio económico.

En el presente caso, el daño se encuentra acreditado toda vez que constan las lesiones corporales padecidas por el reclamante y ya descritas, cuyo resarcimiento constituye su solicitud indemnizatoria.

A los efectos de probar la relación de causalidad, obran en el expediente fotografías donde puede apreciarse el mal estado del pavimento a la altura del número 4 de la calle (...), así como informes médicos que acreditan de forma incuestionable los perjuicios ocasionados como consecuencia de la caída.

Estos medios de prueba, en su apreciación conjunta, no hacen más que constatar que la caída se produjo como consecuencia del mal estado de conservación de la vía por parte del Ayuntamiento de Adeje.

A mayor abundamiento, y a los efectos de constatar la relación de causalidad, se propone como medio de prueba, la declaración testifical de (...), testigo presencial de los hechos, y de Mana de Idoia Andonegui Isasa, todo ello a los efectos de constatar, de forma objetiva, que la caída fue producida como consecuencia del incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Adeje de su obligación de mantener la vía en las adecuadas condiciones mínimas de seguridad, se aportan declaraciones como documentos nº3 y 4.

(...)

C) INDEMNIZACIÓN.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Constitución Española así como en el 32 de la Ley 40/2015, de 1 de Octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, se reconoce a los ciudadanos el derecho a ser indemnizados de toda lesión que sufran en sus bienes o derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Por todo lo cual, SOLICITO AL AYUNTAMIENTO DE ADEJE que se acuerde lo procedente a efectos de que se tramite la presente reclamación, teniéndome por parte interesada, se me notifiquen todas las resoluciones y actos que se dicten en este procedimiento y finalmente se dicte resolución expresa en la que se estime la presente reclamación, con abono de la cantidad reclamada de 15.000 Euros más los intereses legales que se hubieran devengado.

Documentos que acompañan a la presente reclamación

Documento 1. Fotografías del lugar del siniestro.

Documento 2. Informe emitido por facultativos del servicio de urgencias del Hospital del sur de fecha de entrada en urgencias 24 de junio de 2020.

Documento 3. Declaración aportada por los testigos».

IV

Del examen del expediente administrativo, se deduce la realización de los siguientes trámites:

- Con fecha 29-04-2021 y registro de entrada n.° 18735, (...), presenta solicitud de responsabilidad patrimonial.

- El 29-04-2021 se requiere al interesado para que aporte: copia del DNI del reclamante, copia del DNI de los testigos y n.º de teléfono de contacto, plano de situación y fotografías del lugar exacto del accidente, evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, acreditación de la representación e informes médicos (página 17 del expediente administrativo), lo cual se notifica el 13 de mayo de 2021.

- El interesado presente escrito aportando la documentación requerida el 25 de mayo de 2021 (página 21 y ss del expediente administrativo).

- Con fecha de 08/06/2021 se dicta Decreto n.° BGN/3577/2021, de admisión a trámite de la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por (...).

- Consta en el expediente informe emitido por la Policía Local de Adeje de fecha 29/07/2021, en el que señala que no constan partes o informes relativos a los hechos descritos.

- Con fecha de 03/08/2021 se emite informe por el técnico municipal, haciendo constar lo siguiente:

«PRIMERO.- Que el punto concreto donde se aduce se produjo el incidente se detecta por las fotografías aportadas al expediente, y se corresponde con un tramo concreto de una acera, situada en la avenida (...) en su confluencia con la avenida (...), frente a la parcela del Hotel (...), Costa Adeje, esta acera es de uso y dominio PUBLICO y de titularidad municipal del ayuntamiento de Adeje, calificado como RED VIARIA, por el Plan General de Ordenación de Adeje, Adaptación de Las Normas Subsidiarias de Adeje a la Disposición Transitoria 2ª del Decreto Legislativo 1/2000, Documento Refundido, que le es de aplicación.

SEGUNDO.- Realizada visita de inspección por el que suscribe, el día 2 de agosto de 2021, al punto concreto donde se aduce se produjo el incidente, según fotos aportadas al expediente, este se corresponde un tramo de acera sito en la avenida (...) en su confluencia con la avenida (...), frente a la parcela del Hotel (...), Costa Adeje, Y he constatado que dicha acera está reparada, en el día de la fecha de la inspección, y se encuentra con su pavimento en buenas condiciones. Se acompaña fotografía del tramo de acera el día de la visita de inspección».

- Con fecha de 03/08/2021 consta apertura de periodo de prueba por el plazo de 10 (diez) días, notificado el 25/08/2021.

- Con fecha de 09/05/2022 se dicta Decreto n.º BGN/2571/2022, «*Decreto de revocación de nombramiento de instructor y nuevo nombramiento*», notificado al interesado el 24 de mayo de 2022.

- Con fecha de 23/11/2022 se emite requerimiento de documentación frente a la persona interesada, siendo notificado con fecha de 12/12/2022.

- Con fecha de 07/02/2023 y registro de entrada n.° 6311, la persona interesada aporta documentación al expediente.(informe médico pericial y cálculo indemnizatorio).

- Con fecha de 21/03/2023, notificado el 12-04-2023 consta en el expediente notificación a la persona interesada de trámite de audiencia.

- El 12/06/2023 se formula Informe-Propuesta de Resolución desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial por falta de prueba del nexo causal entre la caída y el anormal funcionamiento del servicio público (página 96 y ss del expediente administrativo).

- Con fecha 12 de septiembre de 2023 por este Consejo Consultivo se emite Dictamen 353/2023, por el que se acuerda retrotraer el procedimiento a los efectos de practicar la prueba testifical solicitada por el interesado en su escrito de reclamación inicial.

- Con fecha 14 de diciembre de 2023 se practica la prueba testifical en la persona de (...), con el resultado que consta en las actuaciones.

- Con fecha 18 de diciembre de 2023 se da nuevo trámite de audiencia al reclamante, que es debidamente notificado, sin que haya formulado alegaciones.

- Con fecha 19 de marzo de 2024 se emite Propuesta de Resolución, de sentido desestimatorio.

En la tramitación del procedimiento se ha incumplido el plazo de seis meses que para su resolución establece el art. 91.3 LPACAP, estando la Administración obligada a resolver expresamente (art. 21 LPACAP), siendo el silencio desestimatorio y teniendo la Administración municipal la posibilidad de resolver sin vinculación al sentido del silencio administrativo producido [art. 91.3 en relación con el art. 24.3.b) LPACAP].

V

1. Este Consejo Consultivo ha señalado, de manera reiterada, que para que exista la obligación de indemnizar por parte de la Administración es necesario no sólo que el daño alegado sea causa del funcionamiento normal o anormal de un servicio público sin que sea suficiente que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que ese daño haya sido producido directamente por su funcionamiento.

Tampoco basta que éste haya sido defectuoso; es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad según se deriva del art. 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Así, como hemos dicho (ver por todos Dictamen 190/2018, de 26 de abril), 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)"».*

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 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 resulta ser aplicable al presente asunto.

2. En el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial la pretensión resarcitoria del reclamante se fundamenta en que los daños que sufrió se deben a la existencia de losetas levantadas y defectuosas en la acera, circunstancia que es corroborada por el Informe del Servicio y las fotografías obrantes en el expediente.

Sin embargo, del estudio de las circunstancias concurrentes en este caso, la Propuesta de Resolución entiende que no ha quedado acreditado el modo de producción del hecho lesivo, pues aun teniendo por cierto que efectivamente el reclamante se cayó y sufrió los daños por los que reclama, existen distintas

contradicciones en el relato del interesado y los testigos sobre el día y las circunstancias en las que se produjo la caída.

En efecto, no hay atestado policial ni informes médicos que acrediten que el reclamante haya recibido asistencia el día 24 de junio de 2020, tal como afirma; a lo que hay que añadir que Idoya Andonequi Isasa afirma en su declaración jurada -que se acompaña a la reclamación- que los hechos se produjeron el 28 de junio.

Asimismo, existen contradicciones en el modo de producción del daño entre lo manifestado por el reclamante y lo declarado por el testigo. Así, este último, preguntado por los hechos que presenció, contesta: Íbamos de una mudanza, nos dejó la madre en el sitio y ya era tarde, íbamos caminando hacia el coche, (...) se tropezó por el mal estado de la calzada que estaba levantada y se cayó sobre la mano derecha, llamamos de nuevo a la madre de (...) para que nos recogiese y nos llevase al hospital porque en ese momento yo no tenía carnet, sino lo hubiese llevado yo.

Sin embargo, el reclamante expone en su reclamación que *« (...) el día 24 de junio de 2020, sobre las 23:00 H, bajó del vehículo de (...) y se dirigía hacia su vehículo, cuando caminaba por la acera sufrió una caída por culpa de varias baldosas (...) ».*

El testigo manifiesta que ambos se bajaron del vehículo, mientras que la persona interesada expone que «*bajó del vehículo de (...) . cuando caminaba por la acera sufrió una caída (...) »,* evidenciando la citada contradicción que el interesado se encontraba solo en el momento del suceso, atendiendo a la declaración formulada por el mismo con la interposición de la reclamación.

A mayor abundamiento, del análisis de las fotografías del supuesto lugar de los hechos se observan unas baldosas levantadas por las raíces del árbol, que no solo son fácilmente perceptibles, sino que las mismas se encuentran junto al parterre del árbol, de tal manera que es imposible seguir la dirección de la acera por la propia existencia del árbol, lo que permite afirmar que, de haberse caído, fue consecuencia de la falta de diligencia en su deambular.

De acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta, este Consejo Consultivo no puede sino coincidir 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 parte interesada no ha llegado a demostrar el modo de producción

del suceso, al no aportar material probatorio que sustente su versión de los hechos (que se cayó por la existencia de los desperfectos en la acera).

Así, aun cuando existieran desperfectos en la acera, estos por sí solos no provocan la caída, puesto que había espacio suficiente para sortearlos si se hubiera deambulado diligentemente.

En definitiva, el necesario nexo causal entre el servicio público implicado y la lesión soportada por el reclamante se manifiesta inexistente cuando los interesados no prueban que la causa que motivó la caída es imputable directa y exclusivamente al funcionamiento de los servicios públicos, elemento requerido para apreciar la responsabilidad patrimonial de la administración pública actuante. En este caso, hay ruptura del nexo causal, tanto por no acreditar la fecha ni el lugar exactos en el que se produjeron los hechos, cuanto, aun cuando, de ser cierto lo anterior, y hubieran existido deficiencias en la acera, al no prestar el interesado la debida atención al deambular pues, en condiciones normales, había suficiente espacio y visibilidad para evitar la caída por las losetas levantadas al lado de un parterre con árbol.

Por todo ello debemos concluir que la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria de la reclamante, es conforme a Derecho, al no poder acreditar la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios municipales.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina favorable la Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación patrimonial formulada por el interesado, la cual se considera conforme a derecho, tal como se razona en el Fundamento V del presente Dictamen.