Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 6 6 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 31 de julio de 2024.

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 tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 412/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, iniciado por la representación de (...), el 20 de agosto de 2023, por los daños personales que sufrió el día 24 de agosto de 2022, sobre las 10:25 horas, en la C/ (.(...), por presunta caída en un paso de peatones.

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 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).

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

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

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.

Se ha interpuesto la reclamación dentro del año que establece el art. 67.1 LPACAP.

4. 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).

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. 40 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de 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. 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. El relato fáctico de la interesada traslada que el día veinticuatro de agosto del 2022, sobre las 10:25 horas, cuando regresaba de desayunar a su centro de trabajo y cruzó el paso de peatones situado en calle (...), a la altura del núm. 36, y que sufrió una caída al suelo ocasionada por el desnivel existente en dicho paso, resultando lesionada, fracturándose la muñeca izquierda, tobillo derecho y heridas en rodilla izquierda.

Entiende que la caída lo fue como consecuencia del mal estado de la vía pública, consistente en la existencia de un desnivel por hundimiento del suelo, no apreciándose con la pintura del paso de peatones, resultando lesionada, teniendo

que ser asistida primeramente en el Centro de Salud de Alcaravaneras donde inicialmente la atendieron de las lesiones sufridas, y debido a que fue en horario de trabajo y es accidente laboral posteriormente la trasladaron al Centro (...) y al Hospital (...).

Aporta informe pericial elaborado por Arquitecto a instancia de ella misma, así como informes que acreditan la realidad de los daños por los que se reclama.

2. Dada la existencia de relación contractual entre la Administración Local y la entidad de Seguros (...), se le comunica, a través de la Correduría de Seguros (...), la recepción del escrito de la reclamante con copia del mismo, al efecto de que exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesario, se proceda a la realización de los informes de valoración de daños y/o lesiones pertinentes, etc., todo ello de conformidad con la Ley de Ordenación del Seguro privado y del art. 16 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro y de acuerdo con el Título IV de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3. Admitida la reclamación, se informa por la Sección de Vías y Obras, que:

«1. Consultada la base de datos, se ha comprobado que existe escrito de la reclamante con fecha de registro general 13 de septiembre de 2022, relativo a dicho suceso.

2. Los trabajos de reparación fueron encomendados con fecha 15 de septiembre de 2022, a la empresa (...)/(...) U.T.E. (...), encargada del mantenimiento de la red viaria, la cual informó con fecha 16 de septiembre de 2022 que la calzada se está hundiendo por la zona de la línea de alcantarillado.

3. Visitado dicho emplazamiento el día 13 de noviembre de 2023, se aprecia que el paso de peatones regulado por semáforos, de unos 4 metros de ancho, presenta un hundimiento de unos 2,30 x 1,11 m2 que produce desniveles de hasta unos 4,30 cm aproximadamente.

4. Sorteando el hundimiento, quedaría unos 1,70 m del paso de peatones practicable».

4. Acordada la apertura del trámite de prueba, se práctica la testifical propuesta por la interesada, cuyo resultado es el que sigue:

«Diga el testigo si tiene alguna relación de parentesco, afinidad, amistad, laboral u otras con la reclamante (...) Si, es compañera de trabajo.

Diga ser cierto que usted trabaja o trabajaba en fecha 24.08.2022 en la misma empresa que la interesada en el centro de trabajo que tiene la empresa, sito en Calle (...), esquina a Calle (...) Las Palmas de G.C. Responde que es cierto.

Diga si la interesada sufrió el día 24 de agosto de 2022 una caída en el paso de peatones sito en Calle (...), sobre las 10,30 horas, de vuelta de desayunar, resultando lesionada, teniendo que acudir al Centro de Salud. Responde que es cierto.

Diga ser cierto que al llegar a su puesto de trabajo, dio cuenta de lo sucedido a las personas que allí se encontraban, al no poder soportar los dolores, tuvo que acudir al Centro de Salud. Responde que es cierto.

Diga si en un primer momento acudió al Centro de Salud de Alcaravaneras, (antiguo Sanjurjo) acompañándola usted y posteriormente fue remitida por los médicos de dicho Centro a la mutua de accidentes laborales, al producirse la caída en horario y durante la Jornada laboral. Responde que es cierto.

Diga se cierto que necesitó asistencia médica de traumatología y rehabilitadora varios meses. Responde que es cierto, y también es cierto que el bache continúa ahí».

5. Dado el preceptivo trámite de audiencia, según lo dispuesto en el art. 82 LPACAP, la entidad aseguradora municipal alega que, una vez analizada toda la documentación e información que obra en el expediente administrativo, no existe en su opinión relación de causalidad entre lo reclamado y la funcionalidad de la Administración en este asunto.

A través del informe médico asistencial de su mutua laboral de fecha 11/11/2022 se hace constar lo siguiente:

«Lleva plantillas ortopédicas previas y que tenía indicación de actualizarlas en septiembre 2022.

Movilidad muñeca izqda. completa en flexoextensión y pronosupinación. Pinzas y puño completas. Buena colocación y sensibilidad.

Marcha conservada. Tobillo derecho: Movilidad completa en flexoextensión, inversión eversión. Sin limitaciones funcionales impeditivas, por lo que no valoramos secuelas.

Por lo anteriormente expuesto valoramos sólo 79 días moderados 57,05 euros asciende a 4.507,27 euros. Ya que causa alta laboral el 11/11/2022.

Entendemos no procede otros gastos que reclama. En cuando al tiempo que ha permanecido con escayola según baremo se contemplan como moderados, no como graves, ni muy graves.

Se ha de señalar que en la reclamación previa administrativa se indica que la caída se produce a las 10:25 horas de la mañana y al lado del domicilio (sic) de trabajo de la propia reclamante (ocurrió en la salida del desayuno del trabajo). En consecuencia, la anomalía que presentaba el paso de peatones es mínimo y conocido por la interesada que pasa

constantemente (mínimo 2 veces al día) por el referido lugar al tener su trabajo al lado. Consideramos que la causa directa y eficiente de la caída fue la falta de atención del peatón.

En este sentido se ha pronunciado numerosa jurisprudencia, citamos por todas, la recentísima Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo. nº 2 de Alicante, de fecha 28 de septiembre de 2022: "Las ciudades contienen elementos de riesgo por su propia configuración y difícilmente pueden estar en perfecto estado de uso, aunque sería lo deseable de ahí que se haya construido la teoría del riesgo socialmente admitido, referida a esos pequeños riesgos de escasa entidad o muy leves que, pese a su existencia, impedirían que los resultados lesivos derivados de los mismos fuesen imputados a las Administraciones. En el fondo subyace la idea de que la Administración no puede ser responsable de todos los riesgos, sucesos o accidentes que se produzcan en las ciudades al no ser una aseguradora universal destinada a hacer frente a cualquier eventualidad. Los pequeños desniveles de hasta 3 o 4 centímetros quedarían embebidos dentro del concepto de riesgo socialmente admitido".

Por cuyo motivo y en base a lo expuesto anteriormente esta Entidad entiende que procede se dicte resolución desestimatoria de responsabilidad patrimonial al entender que se trata de un hecho fortuito derivado de todos aquellos riesgos generales y/o cualificados que la vida nos obliga a soportar en los diferentes ámbitos y actividades cotidianas, donde le es exigible a los ciudadanos que utilicen la diligencia adecuada y suficiente precaución en su deambulación».

La interesada presenta alegaciones en las que concluye:

«1. El paso de peatones presenta en el área cercana a la acera derecha (según el sentido del tráfico de la calle (...)), en donde se produjo la caída de la peticionaria de este informe Pericial, fisuras y agrietas, presentando el firme de la calzada en esta zona hundimiento y resaltes.

2. Estos daños situados en el firme de la calzada han originado un desnivel de entre 1 a 2cm en las secciones transversal y longitudinal de la calzada.

Esta discontinuidad en el recorrido del paso de peatones puede provocar un tropiezo o una pisada en falso, lo que puede originar la pérdida de equilibrio de los peatones y provocar su caída.

3. La Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados, establece que los pavimentos en los itinerarios peatonales accesibles serán continuos y no presentarán resaltes de más de 4mm, debiendo garantizar durante su tránsito la seguridad de los peatones».

Mantiene la cantidad reclamada en 16.469,70 euros.

6. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de referencia formulada por la interesada, al entender que no ha quedado probada la realidad de los hechos ni, cuanto menos, la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento normal o anormal del servicio público viario del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

III

1. En relación con el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas 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».

Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, requisito esencial para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es 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 corresponde la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Sobre la Administración recae la *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 la *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).

Como se acaba de recordar, el art. 32 LRJSP exige para que surja la obligación de indemnizar por parte de la Administración que el daño alegado fuera causado por el funcionamiento normal o anormal de un servicio público. No basta, por tanto, que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño haya sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que este haya sido defectuoso. Es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad. Para ello, es necesario que el hecho o conducta que se alega como causa del daño pertenezca al ámbito de actividad o funcionamiento del servicio.

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que *«no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras 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 se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico».*

2. Una vez examinado el contenido del expediente elevado a este Consejo Consultivo, y a la vista de las concretas circunstancias concurrentes, no se coincide con la Propuesta de Resolución puesto que entendemos que procede estimar la pretensión indemnizatoria de la reclamante.

Se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo que el art. 32 LRJSP exige, para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, que el daño sea causado por el funcionamiento -normal o anormal- de un servicio público. No basta, por tanto, que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio

público, sino que es necesario que ese daño haya sido producido 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.

En efecto, en cuanto a la relación causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías y los daños por caídas de peatones que se imputan a desperfectos de la calzada, este Consejo Consultivo ha venido razonando, entre otros, en sus Dictámenes 157/2021, de 8 de abril ó 18/2022, de 13 de enero, entre otros muchos, lo siguiente:

«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares (véanse, por todos, los DCC 55 y 81/2017) 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)"».

Sin embargo, añade el Dictamen 307/2018:

«No obstante, este Consejo también ha mantenido que los ciudadanos tienen derecho, cuando transitan por los espacios públicos destinados a tal fin, a hacerlo con la convicción de una razonable seguridad y es obligación de la Administración mantener las vías públicas en adecuadas condiciones de conservación, velando por la seguridad de los usuarios de las mismas, adoptando las medidas que fueren necesarias con el fin de evitar la existencia de riesgos que culminen con un accidente como el aquí producido (Dictámenes 468/2014, de 30 de diciembre; 441/2015, de 3 de diciembre; 4/2016, de 12 de enero; 115/2016, de 12 de abril; 274/2016, de 19 de septiembre; 463/2017, de 19 de diciembre y 91/2018, de 7 de marzo, entre otros).

Al respecto hemos manifestado en el Dictamen 85/2018, de 1 de marzo, que es responsabilidad de las Administraciones Públicas titulares de las vías asegurar que en los lugares de obligado paso y uso por los peatones no existan obstáculos o elementos que dificulten su deambulación segura y que estos usuarios pueden depositar su confianza en que

las mismas velarán por el adecuado estado de dichos lugares y no se vean obligados a incorporar especiales cautelas en su utilización"», doctrina que resulta ser aplicable al presente asunto.

3. Pues bien, en el supuesto analizado, la interesada imputa los daños sufridos al mal estado del pavimento, lo que provocó su caída y las consiguientes lesiones por las que reclama, considerando que la Administración municipal ha incumplido con su deber de mantener las calzadas (en este caso, el paso de peatones), en condiciones óptimas para el tránsito de personas, y por tanto estima que procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento y, en consecuencia, ser indemnizada por los daños y perjuicios que le fueron irrogados.

Este Consejo Consultivo coincide con la argumentación de la reclamante. Efectivamente, del análisis de la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo se constata que está acreditada la realidad de los daños por los que se reclama, y asimismo -según el informe del Área de Vías y Obras del Ayuntamiento- que el paso de peatones, de unos 4 metros de ancho, presenta un hundimiento de unos 2,30 x 1, 11 m2 que produce desniveles de hasta unos 4,30 cm aproximadamente, y que, sorteando el hundimiento, quedarían unos 1,70 m del paso de peatones practicable.

A partir de la constatación de tales hechos, no puede menos que reconocerse la relación de causalidad entre el grave deterioro del paso de peatones por hundimiento parcial del mismo y la producción del daño por el que se reclama. Así, la antecitada doctrina de este Consejo Consultivo sobre la obligación de las Administraciones públicas competentes de mantener las vías públicas en condiciones de uso seguro para los peatones ha de verse reforzada con la consideración de que un paso de peatones es un lugar del espacio público donde tal exigencia de seguridad ha de incrementarse. En consecuencia, de acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta, este Consejo Consultivo entiende que concurre relación causal entre el inadecuado funcionamiento del Servicio y los daños por los que se reclama, por lo que procede reconocer en este supuesto la existencia de responsabilidad de la Administración municipal.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que el accidente se produjo a plena luz del día -a las 10:30 horas de la mañana-, en un lugar perfectamente conocido por la interesada, al lado de su centro de trabajo, circunstancias que razonablemente habrían debido facilitar a la reclamante sortear la parte defectuosa del paso de

peatones, si se circulaba con una mínima atención. Por ello, cumple reconocer una parte de responsabilidad de ella en la causación del daño.

4. En su escrito inicial la reclamante solicita una indemnización de 16.469,70 euros. No obstante, el informe médico de la Mutua rebaja esta cantidad a la de 4.507,27 euros, pues valora sólo 79 días moderados (a 57,05 euros cada uno), y no reconoce como debidamente justificados otros gastos que reclama; además, en cuando al tiempo que ha permanecido con escayola según baremo los contemplan como moderados, no como graves, ni muy graves. En atención a este cálculo de la Mutua, que este Consejo considera ajustado, procede reconocer una indemnización de 4.507,27 euros.

En atención a lo expuesto, y existiendo responsabilidad compartida de la Administración municipal y de la reclamante en la producción del daño objeto de esta consulta, el Ayuntamiento ha de indemnizar a la interesada en el 60 % de la cantidad que acaba de indicarse.

5. Por todo ello debemos concluir que la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria de la reclamante, no es conforme a Derecho, al existir relación de causalidad entre los daños por los que se reclama 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 de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada, no se considera ajustada a Derecho, procediendo la estimación parcial de la reclamación objeto de esta consulta.