



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 de marzo de 2021.

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 iniciado por la reclamación de indemnización, formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 83/2021 ID)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños ocasionados, presuntamente, como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario de titularidad municipal.

2. Si bien la reclamante no cuantifica la indemnización, (lo que sí hace la compañía aseguradora por valor de 13.038,46 euros) de estimarse la reclamación, ésta superaría los 6.000 euros, lo que determina la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, conforme a lo previsto en el artículo 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC) en relación con el art. 81.2, de carácter básico, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

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.

---

\* Ponente: Sra. de León Marrero.

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la citada LPACAP, los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), 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).

4. Se cumplen los requisitos de legitimación activa y pasiva:

La interesada en las actuaciones es (...) al ser perjudicada en su esfera personal por el daño por el que se reclama (art. 4.1.a) LPACAP) y en consecuencia ostenta legitimación activa.

Por otra parte, la legitimación pasiva le corresponde al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, al ser titular del servicio público a cuyo funcionamiento se atribuye por la reclamante el hecho dañoso.

5. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 de la LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde-Presidente.

6. Asimismo, se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, al haberse presentado dentro del plazo de un año para reclamar establecido en el art. 67.1 LPACAP, pues la interesada interpuso aquel escrito el 23 de enero de 2019, respecto de un accidente acaecido el 24 de noviembre de 2018.

7. En la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en irregularidades formales que impidan la emisión de un dictamen de fondo, si bien se ha incumplido el plazo de seis meses que para su resolución establece el art. 91.3 LPACAP. La demora producida no impide, sin embargo, que se dicte resolución, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP.

8. Por último, como repetidamente ha razonado este Consejo (ver por todos el DCC 99/2017), que la Administración mantenga relación contractual con una compañía de seguros, no significa que ésta sea parte en el procedimiento, puesto que la Administración responde directamente a los administrados de su actuación, sin perjuicio de que a la aseguradora se le pidan los informes que la Administración considere pertinentes.

## II

1. En cuanto al objeto de la reclamación, la interesada, en su escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, señala como razón de la misma:

*«Que el pasado día 24 de noviembre de 2018, siendo las diecisiete horas (17,00h.), la dicente caminaba por una de las aceras de la calle (...) del barrio de La Isleta, a la altura de la vivienda señalada con el número de gobierno núm. 4, cuando sorpresivamente, se vio tirada en el suelo de la precitada acera.*

*(...) los vecinos (...) salieron en su auxilio y la ayudaron a ponerse en pie y, es en el momento de incorporarme, cuando observo que estaba metida entre dos baldosas hundidas y rotas, asimismo y ante, reitero, el dolor tal intenso que padecía, pudo comprobar cómo la mano izquierda se le estaba hinchando y que apenas podía mover.*

*En ese momento de total confusión se negó, a pesar de la insistencia de los vecinos que habían venido a socorrerla, y de las que aportaré sus datos personales como testigos de los hechos, a que éstas llamasen a una Ambulancia, pensando, por un lado, que el dolor se pasaría y, por otro, debido al estado de shock o, si se quiere, emocional en el que se encontraba, amén de la rabia e indignación por el desastroso estado de la acera en cuestión.*

*Al contrario de lo que, en principio creía, después de dos horas aproximadamente, ya en su domicilio y, después de tomar unos analgésicos, comprobó que el dolor no sólo era más intenso sino que, lo que era más preocupante, los dedos se les iba poniendo negros.*

*Viéndose en esta situación, decide personarse en el Centro (...). Una vez en el mismo, dio un primer diagnóstico de FRACTURA DE MUÑECA, aunque teniendo alguna duda sobre la situación real me derivó a la CLINICA (...), centro donde me volvieron a realizar nuevas pruebas (...) que confirmó el primer diagnóstico de FRACTURA CONMINUTA INTRA ARTICULAR RADIO DISTAL IZQUIERDO.*

*(...) con fecha 7 de diciembre de 2018 la dicente fue intervenida quirúrgicamente. Una vez intervenida, se encuentra con una férula y con la medicación recetada que, relativamente, amortigua la incapacidad en la que se encuentra».*

2. En el escrito de reclamación se aportan los siguientes documentos: fotografías del lugar del accidente, así como fotocopias de ocho documentos médicos relacionados con las intervenciones de los diversos Doctores en los Centros Médicos (Historial Médico), sin perjuicio de advertir que se aportarán cuantos documentos se le requieran de ser necesarios.

Asimismo, se solicita como prueba, por un lado, que por el órgano instructor, se solicite, entre otros, del Departamento Municipal competente en materia de

mantenimiento de aceras y vía urbanas, informe donde se acredite la situación de la zona donde se produjo el accidente el día de los hechos. Por otro lado, testifical de (...) y (...), cuyos datos facilita.

3. Se solicita una indemnización por los daños sufridos que no se cuantifica, instando a lo largo del procedimiento a que lo haga la Administración a la vista de la documental médica obrante en el expediente.

### III

Constan las siguientes actuaciones administrativas:

1. El 5 de febrero de 2019 se realiza comunicación inicial del siniestro a la entidad aseguradora de la Corporación Municipal, a quien se le notificarán todos los trámites del procedimiento a los solos efectos de conocimiento.

2. El 7 de febrero de 2019 se dicta acuerdo de admisión a trámite de la reclamación e inicio del expediente (en el expediente, erróneamente, consta acuerdo de admisión de otra reclamación, por lo que deberá corregirse e incorporarse el acuerdo correcto). Tras intento de notificación a la interesada telemáticamente en aquella misma fecha, consta diligencia de constancia de que resultó caducada la notificación por no haberse accedido a ella en el plazo de diez días, por lo que se continúa con la tramitación del procedimiento.

3. El 7 de febrero de 2019 se solicita el preceptivo informe del servicio a cuyo funcionamiento se vincula el daño, la Unidad Técnica de Vías y Obras, que lo emite el 20 de febrero de 2019. Se informa en él:

*«1. Consultada la base de datos de esta Unidad, no se han encontrado partes de anomalías o desperfectos relacionados con el lugar del suceso.*

*2. Visitado dicho emplazamiento el día 18 de febrero de 2019, se aprecia que la citada acera, a la altura del dispositivo de registro domiciliario de acometida a la red de alcantarillado, se encuentra rota y hundida entre dicho dispositivo y el bordillo en una superficie de unos 0,80x0,40m<sup>2</sup>. Asimismo, se aprecia que en uno de los laterales del citado registro falta un trozo de baldosa de unos 0,13x0,13 m<sup>2</sup>.*

*3. El desnivel producido por ello alcanza hasta unos 4,60 cm.*

*4. El ancho libre sorteando los desperfectos sería de unos 0,38 m.*

*5. La anomalía denunciada pudiera deberse a trabajos de reparación en la acometida a la red general, dado que las baldosas dañadas son diferentes a las de alrededor, aunque no se tiene constancia de que se hubieran autorizado obras en dicho lugar.*

6. *El mantenimiento de los dispositivos domiciliarios de registro de acometida a la red de alcantarillado y de dicha red no se encuentran en el ámbito de gestión de esta Unidad, correspondiendo esto a la Unidad Técnica de Aguas».*

4. En virtud de aquel informe, el 28 de febrero de 2019 se solicita informe a la Unidad Técnica de Aguas, que lo emite el 15 de julio de 2019. Se señala en el mismo:

*«Tal y como se epigrafió, y en respuesta a su requerimiento en referencia al expediente iniciado desde esa Sección de Responsabilidad Patrimonial como 22/2019, en el que nos requiere informemos sobre posibles afecciones en la red de agua que atraviesa la calle (...) con el fin de detectar las causas del mal estado de la acera que parece ser es motivo de la caída de la ciudadana.*

*Ante esta solicitud de informe, esta Unidad Técnica de Aguas comunica a la empresa concesionaria E., encargada del mantenimiento, que inspeccione la zona y nos indique si el motivo del mal estado de la acera pudiera ser provocado por afección en las redes de agua de la zona (se adjunta informe de la empresa concesionaria).*

*Una vez inspeccionada la zona no se detectan anomalías en la acera, lo que indica que ya ha sido reparada, y las redes no presentan deficiencias. Estas reparaciones no constan en las actuaciones llevadas a cabo por la empresa concesionaria (...), ni han sido originadas desde esta Unidad Técnica de Aguas, lo que ponemos en su conocimiento a los efectos oportunos».*

5. A la vista de este último informe, el instructor recaba informe de (...) el 28 de febrero de 2019, que lo remite el 9 de julio de 2019, haciendo constar lo siguiente:

*«No consta en la Empresa (...) incidencias de pavimento en acera en mal estado en la c/ (...). La primera noticia es a raíz de la solicitud del presente informe.*

*Girada visita al lugar el día 4 de marzo de 2019 se inspecciona la zona verificando que ya no existe el hundimiento al que la afectada hace referencia y presuntamente fue el motivo de la caída.*

*Asimismo, indicar que no ha sido (...) quien ha realizado la reparación de la acera.*

*Se adjunta fotografía del día de la visita».*

6. Dado el contenido de los referidos informes, el 16 de julio de 2019 se solicita ampliación de informe a la Unidad Técnica de Vías y Obras, que lo emite el 31 de julio de 2019. Se señala en él:

*«1. Desconociéndose quién pudiera ser el responsable del desperfecto objeto de la reclamación, se envió por parte de esta Sección una orden de trabajo con fecha 20 de febrero*

de 2019 a la empresa (...)/(...) U.T.E. LEY 18/1982 para que ejecutara la reparación, lo que hizo el 25 y 26 de febrero de 2019.

2. La causa más probable del hundimiento es que un vehículo se subiera a la acera y en ese punto existiera un defecto de la solera sobre la que se coloca la baldosa, o bien, un defecto en el terreno en que se apoya la solera, mala compactación o arrastre de dicho terreno por una pérdida de agua.

3. Visitado dicho emplazamiento el día 24 de julio de 2019, se aprecia que la edificación está siendo rehabilitada o al menos se ha pintado la fachada.

4. Se ha encontrado en el archivo de los partes diarios de trabajos en la red de abastecimiento de agua de (...) con fecha 14 de diciembre de 2018 una solicitud para la reparación de averías en distintas calles, entre ellas (...).

5. Se adjunta documento de autorización de averías diarias, parte de trabajo y fotografías».

7. El 30 de julio de 2019 (...) presenta escrito en el que solicita se le tenga como parte interesada en el procedimiento que nos ocupa.

8. El 5 de agosto de 2019 se dicta acuerdo sobre trámite probatorio, admitiendo las pruebas testifical y documentales solicitadas por la interesada, aceptando ambas y dando por reproducida la documental aportada sin perjuicio de la aportación de nuevos documentos. De ello se intenta notificación a la reclamante, telemáticamente, en aquella misma fecha, expidiéndose nuevamente diligencia de constancia, de 17 de julio de 2019, respecto a la caducidad de la notificación sin haberse leído y continuando con la tramitación del procedimiento.

9. Realizada notificación a las testigos el 9 de agosto de 2019, se realiza la prueba testifical el 11 de septiembre de 2019 a una de las testigos, por no haberse presentado al acto sino ella, con el resultado que obra en el expediente.

10. El 30 de septiembre de 2019 se acuerda la apertura de trámite de vista y audiencia, lo que se notifica telemáticamente el 10 de octubre de 2019 a la reclamante, presentándose escrito de alegaciones el 15 de octubre de 2019 en el que solicita que se espere a la determinación del alcance de las secuelas para la valoración de la indemnización. A tal efecto aporta documental médica actualizada.

11. El 17 de octubre de 2019 se requiere a la interesada para que aporte documental médica que acredite su situación médica actual, lo que le es notificado telemáticamente en la misma fecha, aportando el 24 de octubre de 2019 documental en la que consta estar pendiente del alcance del daño.

12. Así pues, el 4 de diciembre de 2019 se acuerda la suspensión del procedimiento hasta la curación determinación del alcance del daño, lo que se intenta notificar telemáticamente a la interesada, emitiéndose nueva diligencia de constancia de 4 de agosto de 2020 de falta de lectura de la notificación, habiendo caducado, y continuando con la tramitación del expediente.

13. El 19 de marzo de 2020 la interesada aporta documental médica definitiva sobre su estado, instando a que por la Administración se valore el daño.

14. El 4 de agosto de 2020 se acuerda el alzamiento de la suspensión del procedimiento, lo que se notifica a la interesada en la misma fecha.

15. En la misma fecha, se solicita valoración de las lesiones por la aseguradora municipal, que emite informe médico pericial de 18 de septiembre de 2020, el cual se remite mediante correo electrónico de 30 de noviembre de 2020.

16. El 12 de diciembre de 2020 la interesada aporta nueva documentación e insta el impulso del procedimiento solicitando información sobre su estado.

17. El 22 de diciembre de 2020 se acuerda nuevamente trámite de vista y audiencia, respecto de la valoración de la aseguradora, lo que se notifica telemáticamente en igual fecha a la reclamante, presentándose escrito de alegaciones el 23 de diciembre de 2020 en el que se realizan observaciones al informe pericial.

18. El 8 de enero de 2021 se emite informe Propuesta de Resolución que desestima la pretensión de la reclamante.

## IV

1. Entrando ya en el fondo del asunto, la Propuesta de Resolución que se somete a nuestro parecer desestima la pretensión de la reclamante.

Se afirma en ella, por un lado:

*« (...) lo que no ha quedado determinado es que el mal estado haya sido producto de una actuación inadecuada de la Administración, toda vez que efectuadas las indagaciones, y aportados los informes técnicos de Vías y Obras y (...), el desperfecto debió ser ocasionado por un tercero, un vehículo que se sube a la acera; pero es que es más, detectado el desperfecto la administración procede a su inmediata reparación como ha resultado del segundo informe de la Unidad Técnica de Vías y Obras. Por lo que, podríamos llegar al planteamiento, que la causa del siniestro se debe a la intervención de un tercero».*

Y, por otro lado, señala:

*«A mayor abundamiento, (...) con respecto al nexo causal, si bien la reclamante cae en la acera, no queda determinado el modo real en el que ocurre, esto es, la reclamante relata que cae por baldosas hundidas y rotas, y la testigo que cae hacia adelante, que la acera es pendiente».*

2. Pues bien, entendemos que en el presente expediente ha quedado acreditado el hecho por el que se reclama, así como los daños derivados del mismo, pero, respecto de la relación causal del mismo con el funcionamiento del servicio público cabe realizar las siguientes manifestaciones en respuesta a cada uno de los argumentos en virtud de los que la Administración desestima la reclamación:

Efectivamente, se ha reconocido por el informe de la Unidad Técnica de Vías y Obras la existencia de numerosos desperfectos en la acera, lugar precisamente destinado a la circulación de los peatones, y ello por el hundimiento del pavimento, lo que, además, se reconoce, ha dado lugar a ser reparado por el propio Servicio.

Respecto a la aseveración hecha de que la causa del hundimiento no es imputable a la Administración y, por ende, no hay nexo causal, se trata de un argumento sin fundamentación jurídica, pues, a menos que el hundimiento se hubiera producido unas horas antes accidentalmente, sin poder corregirse por la Administración, lo que no se ha probado por la Administración, ésta sería responsable, dado que es el Ayuntamiento quien gestiona el servicio público de ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, acceso a los núcleos de población y pavimentación de vías públicas, en referencia al lugar donde, según la lesionada, acaecieron los hechos relatados *ex arts. 25.2 b) y 26.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.*

En tal sentido, resulta irrelevante la procedencia del desperfecto en la calzada, pues, tal y como señaláramos, entre otros, en nuestro Dictamen 90/2012:

*« (...) el art. 26.1,a) LRBRL dispone que están los servicios públicos municipales obligados a la pavimentación de las vías públicas, cuya prestación conlleva necesariamente su mantenimiento en condiciones tales que no puedan causar perjuicios a los particulares. La existencia de socavones en la vía, en lugar de paso o de estacionamiento permitido, por su deficiente conservación, o culpa in vigilando de los servicios realizados por terceros, ha devenido un obstáculo sorpresivo para el ambular de los transeúntes, lo que constituye un supuesto de funcionamiento anormal de los servicios públicos mencionados».*

Consecuentemente, la existencia de desperfectos en el lugar de la caída ha sido la causa que generó el accidente que motiva la reclamación de responsabilidad



patrimonial formulada, lo que determina que el funcionamiento del Servicio público viario ha sido deficiente, en relación con las funciones de control y mantenimiento o reparación de la vía, dando lugar a que se ocasionara un daño a la reclamante, que no tiene el deber jurídico de soportar.

Por lo tanto, existe nexo causal entre el funcionamiento del Servicio y el daño padecido por la interesada.

Por su parte, la Administración niega que se haya probado el modo en el que se produjo la caída, al tratar de poner en contradicción la afirmación realizada por la testigo, consistente en que la pendiente de la calle impidió a la reclamante percatarse del hundimiento, con respecto a la de la interesada, que afirma que sorprendentemente se vio en el suelo por causa del desperfecto citado. Mas, no solo no son contradictorias entre sí las afirmaciones, sino complementarias, pues es parecer de la testigo que pudo ser la pendiente de la calle la que impidió a la reclamante darse cuenta del desperfecto, pero no niega que éste produjera la caída; es más, precisamente por ser pendiente la vía, el deber de conservación de la misma es mayor, dada la falta de visibilidad desde determinada perspectiva.

En tal sentido, también por esta vía llegamos a desvirtuar los argumentos de la Propuesta de Resolución en virtud de los cuales niega relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio público y el daño por el que se reclama.

Y es que, en relación con el nexo causal, debemos señalar, como se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo, que, tanto el art. 139 LRJAP-PAC como el actualmente vigente art. 32 de la LRJSP, exigen para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, que el daño alegado debe ser causa del 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.

Por ello, hemos razonado que, 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, si bien los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y por ende obligados a prestar la atención suficiente para percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos, también les asiste su derecho a confiar en la regularidad y el

funcionamiento adecuado de los servicios públicos, por lo que debemos analizar singularmente caso por caso a fin de determinar si existe nexo causal y si concurren circunstancias que puedan quebrar total o parcialmente la citada relación de causalidad (por todos, Dictamen 456/2017).

3. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, las circunstancias concurrentes nos permiten imputar parcialmente la responsabilidad a la interesada. Pues, de los datos obrantes en el expediente se infiere que se trata de un accidente producido a plena luz del día, a las 17:00 horas, no hallándose, por otra parte, el desperfecto en lugar sorpresivo (v.g. en una esquina), sino en zona perfectamente visible, sin perjuicio de la pendiente de la calle, dadas sus dimensiones, según se aprecia de las fotografías y del informe del Servicio. Además, a todo ello debe añadirse que se trata de un lugar frecuentado por la reclamante, tal y como señala la testigo, por lo que era plenamente conocedora de las circunstancias de la vía, sin que conste, por otra parte, que la interesada contara con antecedentes de interés en la documental médica o sufriera alguna merma de sus capacidades para ver y esquivar el obstáculo, plenamente visible y sorteable con una diligencia estándar al deambular.

Así pues, conocedora de la zona y sus riesgos, si bien en el expediente ha quedado acreditada la concurrencia de todos los elementos que conforman la responsabilidad de la Administración, cabe compartir la responsabilidad de la reclamante, pues su falta de diligencia debida al circular, determinó la producción del daño, ya que, conocedora de los riesgos, y a plena luz del día, debió extremar su precaución para evitar la caída, de la que es responsable en un 50%.

Por ello, entendemos que la Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, debiendo estimarse parcialmente la pretensión de la reclamante.

4. En cuanto a la valoración de los daños, dada la inexistencia de valoración por parte de la reclamante, que la deja en manos de la Administración, se aporta por la aseguradora informe pericial realizado en virtud de la documentación médica incorporada al expediente. Se recoge en aquél una valoración que se cuantifica en 13.038,46 euros según el siguiente desglose:

*«Diagnóstico: Fractura muñeca izquierda (...) RECOMENDACIÓN SECUELAR: Fecha accidente: 24.11.18 Lesiones Temporales: Periodo del 24.11.18 al 09.05.19 (166 días) y del 06.03.20 al 05.04.20 (30 días). Total 196 días.*

*- Perjuicio personal básico: 87 días.*

*- Perjuicio personal particular por pérdida temporal de calidad de vida Muy grave =Grave = Moderado = 109 días.*

- Por intervención quirúrgica: Grupo 4 (1.100 €)+ Grupo 1 (600 €) Conceptos Secuelas tabla 2,A. 1. Ley 35/2015. 1. Artrosis postraumática y/o muñeca dolorosa 1-5 = 2 puntos. Justificado limitación funcional y dolor.

2. Perjuicio estético ligero 1-6 = 2 puntos Justificado cicatriz quirúrgica; total secuelas funcionales 2 puntos y de perjuicio estético 2 puntos».

En tal informe constan adecuadamente desglosados los conceptos indemnizatorios, respecto de los que, si bien la reclamante realiza observaciones, no se opone a la valoración efectuada.

5. Ahora bien, dada la concurrencia de culpas en un 50%, es la mitad de tal cuantía la que deberá abonarse a la reclamante, cantidad que deberá actualizarse a la fecha de terminación del procedimiento, de conformidad con lo establecido en el art. 34.3 LRJSP.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución analizada no se ajusta al Ordenamiento Jurídico, debiendo estimarse parcialmente la pretensión de la interesada en los términos expresados en el Fundamento IV del presente Dictamen.