



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 103/2022

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 17 de marzo de 2022.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Lucía en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 69/2022 ID)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. El dictamen solicitado tiene por objeto la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, tramitado por el Ayuntamiento de Santa Lucía, tras presentarse reclamación de indemnización por daños como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario.

2. La cuantía reclamada por el interesado asciende a 40.386,32 euros, lo que determina la preceptividad del dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (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), habiendo sido remitida por el Alcalde del Ayuntamiento de Santa Lucía, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resulta de aplicación, además de la citada LPACAP, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

\* Ponente: Sra. de León Marrero.

#### 4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1. En este sentido, se ha de indicar que el reclamante ostenta la condición de interesado, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños personales sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal.

4.2. Por otro lado, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal ex arts. 25.2, apartado d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

5. 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.

6. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde la producción del daño, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se presentó el día 1 de diciembre de 2020 (previamente, el reclamante había presentado otra reclamación de la que se le consideró desistido, como posteriormente se referirá) respecto de unos daños físicos que quedaron perfectamente delimitados, tras la valoración médica efectuada por especialista, el día 10 de junio de 2020, pues en esa fecha es en la que se le comunica que ya no es candidato a una tercera intervención con la finalidad de paliar sus secuelas, dados los resultados de las pruebas diagnósticas que se le habían realizado (documentación médica aportada, que figura en la página 29 del expediente), si bien el interesado calcula su indemnización considerando como día final el 5 de agosto de 2019.

7. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). En el presente supuesto, se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

## II

En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, se deduce de la documentación incorporada al expediente, incluidas las declaraciones testificales propuestas por el interesado, que son los siguientes:

Que el día 19 de octubre de 2018, en horario diurno, el interesado transitaba por la acera de la calle (...), frente a la puerta de su domicilio, pues se dirigía a los contenedores de residuos que se sitúan en las inmediaciones del almacén municipal, en la misma calle donde él reside, cuando sufrió una caída ocasionada por la presencia de un socavón en dicha acera del que no se percató.

Esta caída le produjo, entre otras lesiones, fractura diafisaria de húmero (tercio proximal) desplazada, que requirió de dos intervenciones quirúrgicas y le ha dejado diversas y graves secuelas, reclamando por todo ello una indemnización total de 40.386,32 euros.

### III

1. En cuanto al desarrollo del procedimiento, se presentó una primera reclamación el día 25 de marzo de 2019 y el día 1 de abril de 2019 se le requirió la mejora y subsanación de tal reclamación, dándole un plazo de 10 días, lo que se le notificó de forma correcta. Al no presentar escrito al efecto en plazo, se dictó el Decreto 1.1013/2020, de 24 de febrero por el que se declaró el desistimiento del interesado.

2. El día 1 de diciembre de 2020 el interesado presentó una nueva reclamación, dictándose el Decreto 725/2021, de 28 de enero por el que se admitió a trámite y se acordó la acumulación de los dos expedientes tramitados en relación con este asunto; se deduce que ello se hizo con la finalidad de incorporar al presente expediente la documentación aportada por el interesado junto con el primer escrito de reclamación.

3. El presente procedimiento cuenta con el informe preceptivo del Servicio y el informe de la Policía Local; se acordó la apertura del periodo probatorio, practicándose las dos pruebas testificales propuestas por el interesado, y se le otorgó el trámite de vista y audiencia, sin que formulara alegaciones.

Por último, el día 4 de febrero de 2022 se emitió la Propuesta de Resolución definitiva, habiendo vencido el plazo resolutorio tiempo atrás, lo que no obsta, como se ha dicho, para que exista la obligación legal de resolver expresamente, sin perjuicio de los efectos administrativos que debiera conllevar y los económicos que pudiera comportar (art. 21 LPACAP).

## IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por el interesado, puesto que el órgano instructor entiende que no se ha probado la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio y el daño reclamado.

Al respecto se afirma que *«Así, en el presente caso no existe prueba suficiente que acredite los hechos alegados, por el reclamante se manifiesta que el motivo de la caída es por el mal estado de la zona próxima a los contenedores del almacén municipal, pero no existe prueba alguna de que la causa de la caída sea efectivamente esta irregularidad existente en la misma, no pudiéndose concretar ni siquiera la hora de la caída al existir discrepancias en dicho extremo en las testificales (...)»*.

2. En el presente asunto, el interesado no ha logrado demostrar la realidad de los hechos alegados por él, pues, si bien se puede considerar probado que sufrió una caída en la vía pública, en las inmediaciones de su domicilio, lo que no ha acreditado es que se produjera por la existencia de irregularidades en el firme de la acera, es decir, no ha resultado probado que el motivo de su caída se halle en un mal funcionamiento del servicio público viario.

Ello es así, primeramente, porque lo aportado por el interesado con la intención de demostrar la existencia de deficiencias en la acera, carece de valor probatorio, ya que presentó unas fotografías cuya fecha de realización se desconoce, al igual que no se sabe si se corresponden con el lugar exacto de la caída. Además, en relación con ello, el Servicio manifiesta en su informe preceptivo que *« (...) se podría concluir que la acera dispone de un pavimento duro, estable, antideslizante, continuo sin resaltes, con un itinerario accesible y seguro en el área de los contenedores en cumplimiento de la normativa»*. Sin embargo, sí es verdad que la Administración reconoce, pese al concluyente contenido del informe del Servicio, la existencia de deficiencias en la acera y una de las dos testigos propuestas alega que había un *«hoyo»*, siendo manifiestas las contradicciones entre unos y otros.

Así mismo, existen patentes discrepancias entre los testimonios de las dos testigos propuestas, que, además, no solo difieren sensiblemente acerca de la hora del accidente (la primera testigo señala como hora del accidente las 11 de la mañana y la segunda, las 7 de la tarde), sino que realmente ninguna de las dos pudo observar la causa concreta del accidente y si el mismo estuvo ocasionado o no por la presunta existencia de una deficiencia en la vía pública.

Además, tampoco la Policía Local tuvo conocimiento del accidente referido por el interesado, sin que sus agentes intervinieran de modo alguno en los hechos.

Por tanto, aun cuando se pueda considerar que existen las deficiencias pese a las dudas ya referidas, lo cierto es que no se ha demostrado conexión alguna entre la caída y las mismas, al no presentar prueba al efecto.

3. Este Consejo Consultivo ha mantenido en multitud de dictámenes, como por ejemplo en el Dictamen 498/2021, de 19 de octubre, entre otros muchos, en el que se señala:

*« (...) que el primer requisito 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 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).*

*Como se acaba de recordar, el art. 32 LRJSP exige para que surja la obligación de indemnizar de la Administración que el daño alegado debe ser 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».*

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente caso por las razones expuestas anteriormente.

4. Además de todo ello, aun en el caso de que se pudieran considerar probados los hechos alegados por el interesado, el accidente se produjo en horario diurno y

además en la acera situada frente a la puerta de la casa del interesado, siendo manifiesto que el mismo conocía de sobra las características propias del lugar en el que se produjo el accidente, el cual, por todo ello, resultaba ser fácilmente evitable para el interesado de haber transitado con un mínimo de atención, lo que indica que, en todo caso, actuó de forma poco diligente, siendo su negligencia la causa de la plena ruptura del nexo causal.

5. En el reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 47/2022, de 3 de febrero, se afirma que:

*«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 a 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”.*

*Asimismo, como se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo, tanto el art. 139 LRJAP-PAC, como el actualmente vigente art. 32 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).

En este sentido, el Dictamen de este Consejo Consultivo 157/2021, de 8 de abril, entre otros muchos señala que:

“Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares (véanse, por todos, los DDCC 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)´.

Y 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 este Consejo Consultivo ha manifestado en el reciente 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´”».

Toda esta doctrina resulta ser también aplicable al presente caso.

6. Por todo ello, procede afirmar que no concurre relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio y los daños alegados por el interesado.

## CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal, se considera conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV.