



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 3 4 / 2 0 2 2

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 7 de abril de 2022.

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 personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 87/2022 ID)\**.

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

### I

1. Mediante oficio de 7 de marzo de 2022 (con registro de entrada en este Organismo el mismo día), se solicita dictamen sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria incoado en virtud de una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños que se alega han sido causados por el funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden al citado Ayuntamiento en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).

2. La cuantía de la indemnización solicitada asciende a 18.779 euros, lo que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Alcalde 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).

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación además de 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 LRBRL; la Ley 14/1990, de 26 de julio,

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

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. El reclamante está legitimado activamente, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 4.1.a) LPACAP], porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que le han irrogado las lesiones personales que sufrió a consecuencia de la caída por el deficiente estado de colocación de la tapa de una arqueta.

El Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la causación del daño al funcionamiento anormal del servicio público de pavimentación de las vías públicas, que es de titularidad municipal según el art. 26.1.a) LRBRL.

El titular de la instalación de la arqueta referida es (...), entidad a la que igualmente se le ha dado el debido conocimiento de los hechos alegados como parte interesada en el procedimiento que se tramita.

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 LMC en relación con el art. 21.1, letra s) LRBRL y el art. 92, párrafo segundo, LPACAP, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde.

No obstante, y como se indica en los Fundamentos de Derecho tercero a sexto de la Propuesta de Resolución, la competencia para resolver el presente procedimiento administrativo le corresponde, por delegación del Sr. Alcalde-Presidente (art. 9 LRJSP y arts. 32 y 40 LMC), a la Sra. Concejala del Área de Gobierno, de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

6. Se cumple también el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, pues se interpone la reclamación el día 5 de noviembre de 2019, respecto de un daño producido y determinado el día 18 de julio de 2019 (art. 67 LPACAP).

## II

1. En lo que se refiere al hecho lesivo, alega el interesado en su escrito de reclamación que sobre las 18:00 horas del día 18 de julio de 2019, mientras paseaba por la acera situada en la calle (...), tropezó con la tapa de registro que sobresalía de la acera resultando un desnivel en el pavimento, cayendo al suelo, por lo que fue asistido en el Servicio de Urgencias del Complejo Hospitalario Universitario Insular-Materno infantil, diagnosticándosele contusión facial, si bien, debido a la caída, refiere continuar con dolores a nivel de los dientes, concretamente en la zona de los implantes bilaterales, por lo que volvió a ser asistido por el Servicio de Urgencias,

realizándosele un examen bucodental, recomendando ser valorado con carácter urgente por un odontólogo. Finalmente, el afectado fue intervenido en la Clínica Dental (...). Además, también alega que se le rompieron las gafas que portaba en el momento de la caída.

Aporta con su reclamación informes médicos, facturas de la Clínica Dental (...) (18.120 euros), y de (...) (659 euros), así como reportaje fotográfico del lugar de los hechos.

2. En cuanto a la tramitación procedimental realizada por la Instrucción del procedimiento, este comenzó mediante la presentación del escrito de reclamación, efectuada el día 5 de noviembre de 2019.

- En fecha 23 de diciembre de 2019, se admite a trámite la reclamación formulada.

- Con la misma fecha de admisión a trámite, la Instrucción del procedimiento solicita el informe preceptivo a la Unidad Técnica de Vías y Obras, como servicio presuntamente causante del daño. Informe que fue remitido el 7 de febrero de 2020, y que indica:

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

*2. Visitado dicho emplazamiento el día 4 de febrero de 2020, se aprecia la existencia de una arqueta de registro de unos 0,73x0,49 m2 en cuya tapa aparece la inscripción (...) Dicha tapa sobresale por uno de sus lados del pavimento unos 1,60 cm aproximadamente.*

*3. La acera donde se encuentra ubicado dicho registro tiene un ancho de unos 1,50 m, encontrándose el mismo a 1m aproximadamente de la calzada y a unos 0,07 m de la zona más saliente de la fachada.*

*4. El mantenimiento de los registros de las redes de servicios no se encuentra en el ámbito de gestión de esta Sección, siendo el mismo responsabilidad de los titulares de dichas redes. (...) ».*

- En fecha 6 de marzo de 2020, el Órgano instructor solicita el informe de (...) (...) como parte interesada en el procedimiento que se tramita, sin que haya presentado escrito alguno al respecto.

- Con fecha 28 de abril de 2020, se resuelve la apertura del periodo probatorio, admitiendo la documental y practicando la testifical propuesta por el reclamante

seguidamente, en la que se acredita que el afectado se bajó del coche del testigo poco antes de la caída.

- Con fecha 4 de mayo de 2021, se emite informe jurídico sobre la reclamación formulada.

- Con fecha 5 de mayo de 2021, se concedió el preceptivo trámite de vista y audiencia del expediente al reclamante, a la empresa (...) [antigua (...)], y la compañía de seguros de la Corporación Local implicada.

- Por su parte, el reclamante reitera sus alegaciones en el escrito presentado el 27 de mayo de 2021.

- Por lo demás, la entidad aseguradora valora los daños producidos en 1.932,99 euros.

- Finalmente, el día 2 de marzo de 2022 se emitió la Propuesta de Resolución mediante la que se desestima la reclamación efectuada por el interesado.

3. Conforme al art. 91 LPACAP el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, plazo que en el presente procedimiento se ha superado; sin embargo, esta circunstancia no impide que se dicte la resolución porque la Administración está obligada a resolver expresamente, aún vencido dicho plazo, en virtud del art. 21 LPACAP.

4. Por lo demás, concurren los requisitos legalmente establecidos para hacer efectivo el ejercicio del derecho a obtener una indemnización, previsto en el art. 106.2 de la Constitución y desarrollado en el art. 32 LRJSP y concordantes de la LPACAP en cuanto al procedimiento.

### III

1. La Propuesta de Resolución, desestima la reclamación efectuada por el interesado, pues el órgano instructor considera, por una parte, que el mantenimiento de la tapa de registro es responsabilidad de (...) y, por otro, que el desperfecto es de mínima entidad al sobresalir sólo 1,60 cm de la acera.

2. En el presente caso consideramos que ha quedado acreditado que el reclamante sufrió daños físicos -contusión facial-, particularmente en la zona bucodental, como consecuencia de la caída en la acera de la calle (...), debido al desnivel existente en la zona peatonal causado por la tapa de registro de la entidad (...).

3. Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, 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 de 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).

En el presente caso, las pruebas existentes en el expediente administrativo acreditan el presupuesto fáctico, mediante los informes médicos que obran en el expediente, siendo propia la lesión de una caída como la sufrida, pudiendo coincidir con el desnivel alegado, que lo acredita el informe técnico y la declaración testifical practicada en el periodo de prueba, supuesto obstáculo derivado de la tapa encajada en el registro de (...).

No obstante, lo cierto es que el presunto desperfecto es de muy poca entidad, pues la tapa de registro sobresale de la acera por uno de sus lados 1,60 cm, siendo la acera lo suficientemente amplia como para esquivar la tapa de registro e incluso salvar el obstáculo con un corriente deambular, habiendo ocurrido el incidente manifestado por el perjudicado a las 18:00 horas, esto es, a plena luz del día, siendo conocida la zona por el afectado, y, en consecuencia, el registro existente en la acera. A mayor abundamiento, del reportaje fotográfico obrante en el expediente se desprende que la acera se encuentra en muy buen estado de conservación, confirmándose en estas que el funcionamiento de conservación de la zona peatonal se considera óptimo para los usuarios de la vía.

4. En nuestros dictámenes hemos señalado reiteradamente (por todos Dictamen 570/2010, de 28 de julio) en cuanto al funcionamiento del servicio de la Corporación Local y la responsabilidad de las empresas suministradoras que instalan tapas o arquetas en las vías públicas, lo siguiente:

*«Tal deficiencia en la acera resulta imputable al Ayuntamiento, que ha de asegurar que las arquetas y cajas de registro de los diferentes servicios instalados bajo la superficie de la calzada y de las aceras dispongan de tapas fijadas al suelo y a su nivel, para no poner en riesgo el paso de vehículos o, como en este caso, de viandantes; ello aunque la titularidad de tales instalaciones no le corresponda directamente, y sin perjuicio de la posibilidad de repetir en su caso contra la compañía suministradora (...).*

*Por lo tanto, de ello se infiere, primeramente, que la realización de obras en la acera, por lo tanto, en el ámbito del dominio público, por parte de la empresa de telecomunicaciones mencionada, no interrumpe la prestación del servicio público viario frente a los usuarios de la misma, siendo responsable durante las misma y, obviamente, con posterioridad a ella de los daños causados por el mal estado de la acera.*

*Asimismo, la intervención de dicha empresa no causa la ruptura del nexo causal, pues la misma actuó con permiso de la Administración y se ha de entender que debía realizar las obras en el pavimento de la acera de la forma precisa para no provocar deficiencias en ella y que, tras las mismas, la Administración comprobaría que no presentaban las aceras ninguna deficiencia (...).*».

En consecuencia, el hecho de que una arqueta o tapa de registro, instalada en la vía pública, sea titularidad de una empresa de suministros (telecomunicaciones, electricidad, etc.), no exime al Ayuntamiento de su obligación de que las vías públicas y los elementos instalados en ellas se encuentren en correctas condiciones para que no supongan riesgos a los viandantes o a los vehículos.

5. Llegados a este punto, no podemos ignorar que la Administración Pública no es responsable universal de todos los daños que los ciudadanos sufran como consecuencia del simple uso y disfrute de los servicios públicos, sino que en términos generales ha de probarse por quien lo sufre el deficiente funcionamiento de este, así nos lo indica la Jurisprudencia, entre muchas otras, la Sentencia de 5 de junio de 1998 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que se pronunciaba 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 aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro Ordenamiento jurídico». Y ello porque, como se había considerado anteriormente en un supuesto igual de reclamación por lesiones personales a consecuencia de una caída en una obra pública «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). Este criterio se reitera entre otras muchas Sentencias en las SSTs de 13 de septiembre de 2002 y de 30 de septiembre de 2003, mereciendo ser destacada la Sentencia, de 13 de abril de 1999 que confirma la Sentencia del Tribunal a quo desestimatoria de una reclamación por lesiones personales «como consecuencia de haber caído al tropezar con un escalón existente en el centro de la calle».*

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. Si ese hecho o conducta lesiva no es reconducible a él, porque, por ejemplo, forma parte de los riesgos generales de la vida o se debe a un tercero; entonces, lógicamente, no ha sido causado por el funcionamiento del servicio.

6. Además, aun cuando, en este caso, se considere la existencia de desperfecto, se trata de una vía conocida por el reclamante, el hecho se produjo a plena luz del día (18:00 horas de la tarde del mes de julio), sin que ni las circunstancias climatológicas alteraran el estado de la calzada ni la visibilidad, ni el reclamante haya alegado ni acreditado padecer deficiencia física alguna que limitara su percepción de las circunstancias de la vía, suficientemente amplia, por otra parte,

que le impidieran ver y sortear cualquier obstáculo, por lo que a su falta de diligencia debida al deambular sería imputable en su caso la caída.

Y es que, como ya ha señalado este Consejo en relación con caídas sufridas por los peatones en las vías públicas, de la mera producción del accidente no deriva sin más y en todos los casos la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues es preciso que concurra, entre otros requisitos legalmente determinados, la existencia del necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño por el que se reclama.

En relación con este requisito, cuando se trata de caídas producidas en los espacios públicos procede reiterar la doctrina sentada por este Consejo, entre otros, en sus Dictámenes 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; 95/2016, de 30 de marzo, y 402/2016, de 1 de diciembre, recogida en el Dictamen 453/2019, de 5 de diciembre y otros muchos posteriores. Hemos señalado en ellos lo siguiente:

*«El art. 139.1 LRJAP-PAC exige que para que surja la obligación de indemnizar de la Administración 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 hay 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. El principio de causalidad parte de la constatación de que todo efecto tiene siempre una causa. Dadas unas condiciones necesarias y suficientes para que se produzca un efecto, éste siempre sucede. En idénticas circunstancias una causa produce siempre el mismo efecto. Una causa puede estar configurada por una serie de condiciones. Todas ellas son necesarias para que se produzca determinado efecto, pero si éste no se produce al eliminar una de esas condiciones, entonces la condición eliminada será la causa determinante del resultado. Las calles de una ciudad presentan distintos planos y elementos sobre su superficie que los transeúntes han de superar o sortear. Así, al cruzar la calle el peatón ha de salvar la diferencia de plano entre el bordillo de la acera y la calzada acomodando su marcha al efecto. Si tropieza con el bordillo de la acera y cae, la causa decisiva no radica en la existencia de ese desnivel. Esta es una condición necesaria para que se produzca la caída, pero la circunstancia decisiva para que se produzca la caída ha sido que el transeúnte no ha acomodado su marcha a las circunstancias de la vía a fin de pasar desde el plano inferior de la calzada al plano superior de la acera. Igualmente, sobre las aceras pueden estar dispuestos diferentes elementos: bolardos, postes de farolas o de semáforos, bancos públicos, objetos dejados circunstancialmente por otros usuarios (...) etc. Todos estos elementos son visibles y los*



*viandantes los sortean en su deambular. Si alguno tropieza con ellos y cae la causa decisiva de esa caída no estriba en la presencia de ese objeto en la vía sino en la distracción del peatón. (...)».*

Sin embargo, también hemos señalado y añadido en nuestra más reciente doctrina respecto al defectuoso funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las vías por las que ha de transitar el viandante, entre otros en los Dictámenes 307/2018, de 11 de julio, 367/2018, de 12 de septiembre, 397/2018, de 28 de septiembre, 116/2019, de 4 de abril y 139/2019, de 23 de abril y 272/2019, de 11 de julio, y el citado 453/2019, de 5 de diciembre, lo siguiente:

*«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».*

Aplicando la doctrina citada, en este caso, como se ha analizado, el desperfecto carece de entidad suficiente para producir la caída con una mínima diligencia al deambular. Además, en todo caso, al suceder la caída a las 18:00 horas, a plena luz del día, en lugar plenamente conocido, era exigible al interesado deambular con una mínima diligencia al transitar por lugares públicos.

En definitiva, al igual que así lo hemos considerado en anteriores dictámenes (por todos, Dictamen 459/2019, de 13 de diciembre) del examen conjunto de la prueba practicada no puede concluirse que el pequeño desperfecto consistente en un pequeño resalte de la tapa de la arqueta de 1,60 cm del pavimento, pero sin salirse de su sitio ni balancearse, afecte a la seguridad de los peatones en dicha vía pública.

7. En resumidas cuentas, el pequeño desnivel en la tapa de registro, aunque sea un posible riesgo para los usuarios de la vía, lo cierto es que es de muy poca entidad, lo que se confirma tanto en el reportaje fotográfico, como en el informe técnico, así como por el hecho de que no consten registrados accidentes anteriores por la misma causa, no habiendo sido necesario realizar actuación de reparación alguna en dicha zona peatonal hasta la fecha.

Por tanto, el supuesto riesgo, que calificamos de general, ha de ser asumido en este caso concreto por el reclamante, considerando que en este caso, como apuntábamos con anterioridad, que pudo ser la propia conducta poco diligente del interesado la determinante de la caída, ya sea por la falta de atención o por no levantar adecuadamente el pie al caminar, al ser un obstáculo visible de muy poca entidad, y en una zona peatonal bien ejecutada, lo que definitivamente rompería el nexo causal requerido para poder ser indemnizado por los hechos alegados.

Por todo lo expuesto, no se puede apreciar la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio de conservación de las vías públicas y el daño alegado, por lo que la pretensión resarcitoria debe ser desestimada.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por el interesado, resulta conforme a Derecho por las razones señaladas en el Fundamento III.