



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 5 1 / 2 0 2 2

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 21 de junio 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 lesiones ocasionadas como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 204/2022 ID)\**.

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

### I

1. El presente dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria- tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal, iniciado a instancia de (...), y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de la caída sufrida en las escaleras de acceso a las instalaciones del «*campo de fútbol Alfonso Silva*», del municipio de Las Palmas de Gran Canaria, el día 15 de marzo de 2018.

2. Es preceptiva la solicitud de 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), habida cuenta de que la cantidad reclamada por la interesada -15.394,16 € euros-, supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

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, en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

---

\* Ponente: Sra. de Haro Brito.

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación 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 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. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1. La reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal. En el caso concreto analizado, la reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los daños y perjuicios que le han sido irrogados como consecuencia de la caída que sufrió en la zona de acceso a las instalaciones deportivas municipales («*campo de futbol Alfonso Silva*») a raíz del deficiente estado de conservación de la acera (en donde se constata la existencia de un desnivel causante del evento dañoso).

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 art. 25.2, apartados d) y l) y 26.1, apartado a) LBRLL.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo LPACAP. En este sentido, el evento dañoso se produce el día 15 de marzo de 2018 y el escrito de reclamación se interpone el día 27 de noviembre de ese mismo año. Circunstancia esta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución.

6. 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). No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa (art. 21 LPACAP).

En el presente supuesto, se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo que la demora producida no impide, sin embargo, la resolución del procedimiento; pesando sobre la Administración la obligación de resolver

expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP (DDCC 120/2015, de 9 de abril, y 270/2019, de 11 de julio, entre otros).

7. 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, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde.

Competencia esta que, de acuerdo con lo dispuesto en el Fundamento de Derecho tercero de la Propuesta de Resolución, ha sido delegada a la Concejala de Gobierno del Área de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura (Decretos de Alcaldía n.º 30.687/2019, de 25 de julio y n.º 29.036/2019, de 26 de junio).

## II

1. La reclamante insta la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el funcionamiento anormal de un servicio público municipal.

A este respecto, la interesada señala lo siguiente en su escrito de reclamación inicial -folios 33 y ss.-:

*«PRIMERO.- El pasado día 15 de marzo a las 20.00 horas, la suscribiente acudió a las instalaciones del campo de futbol Alfonso Silva, ubicado en la Plaza del Barranco de la Ballena, en Las Palmas de G.C., para recoger a su hijo que se encontraba entrenando en dicho campo.*

*SEGUNDO.- El acceso de bajada a las instalaciones del campo de futbol es a través de unas escaleras de diferentes niveles (3 o 4 escalones, un rellano, otros 3 o 4 escalones y otro rellano).*

*Al llegar al segundo rellano la diciente tropezó con una de las tantas baldosas que hay sueltas y levantadas, doblándose el pie derecho y cayendo al suelo con todo el peso de su cuerpo sobre el pie, quedando completamente inmóvil y necesitando la ayuda de varias personas que se encontraban en ese momento en el mismo lugar, para poder incorporarse.*

*A la vista de la lesión y al no poder incorporarse por el dolor y el estado del tobillo, se procede a llamar al Centro Coordinador de Emergencias y Seguridad del Gobierno de Canarias (112), solicitando asistencia sanitaria urgente, no tardando más de 10 minutos.*

*Después de cortar el pantalón y de la valoración por los técnicos de la ambulancia se procedió al traslado de la exponente con carácter urgente al Servicio de Urgencias de Traumatología del Hospital Universitario Insular de Gran Canaria, donde después de pasar*

*muchas horas en el servicio de urgencias con el correspondiente dolor por la lesión es INTERVENIDA QUIRURGICAMENTE a las 16.00 HORAS DEL DÍA 16/03/2018.*

*TERCERO.- Como consecuencia de la caída, la dicente sufrió fractura trimaleolar derecha, procediéndose, con anestesia raquídea e isquemia preventiva en muslo, a reducción abierta y fijación interna con 2 tornillos interfragmentados + placa de titanio y tornillos con inmovilización con férula, indicándose revisión a los 10 días para control evolutivo y con prescripción expresa de NO APOYAR PESO EN MIEMBRO INFERIOR DERECHO.*

*CUARTO.- Que la caída, tal y como se ha expuesto, fue como consecuencia del mal estado de conservación del pavimento, siendo un hecho perfectamente previsible y subsanable con el debido mantenimiento por parte del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de G.C., al que compete legalmente la obligación de mantener en perfecto estado de uso las vías urbanas, reparándolas en su caso. La negligencia en el cumplimiento de tales obligaciones ha provocado la caída, siendo la causa directa del daño personal sufrido.*

*QUINTO.- Que como consecuencia de todo lo expresado se ha producido una evidente responsabilidad patrimonial por parte de esa Administración Pública (...)».*

2. La perjudicada solicita el resarcimiento -con arreglo al baremo de tráfico- de los daños sufridos a raíz de la caída, cuantificando el importe de la indemnización reclamada en 15.394,16 €.

### III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

1. El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el día 27 de noviembre de 2018, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la perjudicada solicita el resarcimiento de los daños y perjuicios que le han sido irrogados a raíz de la caída que sufrió el día 15 de marzo de 2018 en la zona de acceso (escaleras) a la instalación deportiva municipal «*campo de fútbol Alfonso Silva*», debido al mal estado de conservación de la acera.

2. Con fecha 13 de diciembre de 2018 se da traslado del siniestro a la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades.

3. El día 19 de marzo de 2019 se acuerda la admisión a trámite de la reclamación interpuesta y se designa instructor y secretario del procedimiento. Dicho acuerdo consta notificado a la interesada.

4. Mediante oficio de 22 de mayo de 2019 se solicita informe -sobre los hechos objeto de la reclamación extrapatrimonial- al Instituto Municipal de Deportes, que es evacuado con fecha 25 de junio de 2019.

5. El día 2 de septiembre de 2019 el órgano instructor dicta resolución por la que se acuerda la apertura del periodo probatorio.

Este acuerdo consta debidamente notificado a la reclamante.

6. Con fecha 27 de septiembre de 2019 la interesada propone e identifica al testigo, Sr. (...), del que pretende valerse en el procedimiento administrativo; practicándose el interrogatorio de este -con el resultado que obra en las actuaciones- el día 2 de octubre de 2019.

7. Con fecha 15 de noviembre de 2021 el órgano instructor solicita al Instituto Municipal de Deportes la emisión de informe complementario, que es evacuado por este el día 29 de noviembre de 2021.

8. Consta en el expediente la emisión de informe técnico elaborado por la Sección de Vías y obras con fecha 24 de febrero de 2022.

9. Con fecha 14 de marzo de 2022 la perjudicada comparece ante el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria para aportar reportaje fotográfico relativo al lugar exacto de acaecimiento del evento dañoso.

10. Figura en el expediente tramitado la evacuación, con fecha 23 de marzo de 2022, de informe jurídico relativo a la reclamación planteada por (...).

11. Instruido el expediente e inmediatamente antes de dictar Propuesta de Resolución, se le notifica a la reclamante la iniciación del trámite de audiencia acordado con fecha 25 de marzo de 2019; facilitándosele una relación de los documentos obrantes en el procedimiento -a fin de que pudiera obtener copia de los que estimase convenientes-, y se le concede un plazo de diez días para que formulase alegaciones y presentara cuantos documentos y justificaciones estimase pertinentes.

12. Una vez transcurrido el plazo legalmente otorgado a tal fin, la perjudicada no presenta escrito de alegaciones.

13. Con fecha 3 de mayo de 2022 se formula Informe-Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...).

14. Mediante oficio de 10 de mayo de 2022 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 13 de ese mismo mes y año), se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

## IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación interpuesta por la perjudicada al considerar el órgano instructor que, aunque ha quedado acreditada la producción del hecho lesivo, no concurre relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño reclamado, puesto que el mismo se debe únicamente a la actuación inadecuada de la propia reclamante: « (...) *el daño sufrido sólo es imputable a la falta de diligencia suficiente de la interesada en su deambular (...)* » -Fundamento Jurídico séptimo-.

2. En relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas como ya ha señalado este Consejo Consultivo, de la mera producción de un 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. En ellos se ha señalado 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. (...)».*

Como 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».*

De acuerdo con lo expuesto, este Consejo ha mantenido que requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que exista daño efectivo y que este 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).

Consecuentemente, es a la reclamante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, la antijuridicidad, el alcance y la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración.

3. Como se ha manifestado, entre otros, en los Dictámenes 146/2017, de 2 de mayo, o 597/2021, de 16 de diciembre, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo afirma reiteradamente que si la caída se produjo a causa de que el reclamante tropezó, pisó o no advirtió un obstáculo visible, el propietario o explotador del inmueble no responde por los daños que haya sufrido el perjudicado porque no hay nexo causal entre estos y el obstáculo, puesto que la causa determinante de la caída es la distracción del reclamante. Así, en la STS n.º 385/2011, de 31 de mayo (RJ 2011\4005), se dice: « (...) no puede apreciarse responsabilidad en los casos en los cuales la caída se debe a la distracción del perjudicado o se explica en el marco de los riesgos generales de la vida por tratarse de un obstáculo que se encuentra dentro de la normalidad o tiene carácter previsible para la víctima. Así, SSTs 28 de abril de 1997, 14 de noviembre de 1997, 30 de marzo de 2006 (caída en restaurante de un cliente que cayó al suelo cuando se dirigía a los aseos por escalón que debía ser conocido por la víctima); (...) ».

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo sigue el mismo criterio. Así, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, 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, se señaló 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 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».*

4. Partiendo de la doctrina expuesta anteriormente, se hace preciso advertir que la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado por la caída -este último debidamente acreditado por la interesada y reconocido por la Administración-, pasa por contrastar si está acreditado que los hechos fueron consecuencia del funcionamiento del servicio público municipal -tal y como sostiene la reclamante-, o si, por el contrario, resulta imputable a la conducta observada por la reclamante al deambular -criterio sostenido por la Propuesta de Resolución-.

Pues bien, una vez examinado el contenido del expediente tramitado y los instrumentos de prueba que figuran en él, se entiende por este Organismo que los daños sufridos por la reclamante resultan imputables a su falta de diligencia debida al deambular por la zona en la que acontece el hecho lesivo.

Así, teniendo en cuenta que la caída se produce en horario de día -como refiere el testigo-, en lugar carente de masa arbórea frondosa que reste luminosidad, como se deriva del informe técnico evacuado por la Sección de Vías y Obras, siendo por tanto, perfectamente visible. Si bien la visita se realiza el 17 de febrero de 2022, cuando el hecho se ha producido el 15 de marzo de 2018, esto es, cuatro años antes de la visita, a dicho informe se adjuntan fotografías de la meseta y escalones, en sentido subida y bajada, que son aclaratorias respecto a la anchura del rellano o

meseta y ello a pesar de que como se refiere en el informe, no se concrete por la interesada el lugar exacto de la zona donde se produjo el hecho. De dichas fotografías, en efecto, se desprende con claridad que toda la zona es suficientemente amplia como para esquivar cualquier obstáculo que pudiera existir e, igualmente, la clara visibilidad de cualquier desperfecto que existiera en el momento en que sucedió el hecho. Además en un lugar que, razonablemente, cabe entender que era conocido por la perjudicada (según refiere la interesada en su reclamación la caída se produce cuando iba a « (...) recoger a su hijo que se encontraba entrenando en dicho campo»; por lo que se puede deducir que no era la primera vez que efectuaba dicho recorrido); y por último sin que las circunstancias climatológicas alteraran el estado de la acera o la visibilidad, ni la reclamante haya alegado ni acreditado padecer deficiencia física/psíquica alguna que limitara su percepción de las circunstancias de la acera -suficientemente amplia, como ya se ha apuntado, y con un desperfecto visible, todo ello que le impidiera ver y sortear cualquier obstáculo y/o desnivel. Todas estas circunstancias hacen que este Consejo Consultivo coincida con la Propuesta de Resolución entendiendo que procede concluir que el hecho lesivo no resulta imputable al funcionamiento del servicio público, sino a la falta de una mínima diligencia al deambular por parte de la transeúnte -y ahora reclamante-.

5. A la vista de cuanto se ha expuesto anteriormente, se entiende que no cabe apreciar la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público municipal y el daño alegado, por lo que la pretensión resarcitoria debe ser desestimada.

## CONCLUSIÓN

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