



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 6 3 / 2 0 2 2

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 30 de junio de 2022.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Frontera 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. 67/2022 ID)\**.

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

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde de La Frontera, es la Propuesta de Resolución formulada en el procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial, iniciado el 11 de noviembre de 2020 a instancias de (...), por las lesiones sufridas al bajar de la acera y encontrarse un hueco ubicado entre el asfalto y el comienzo de la acera, en la zona de aparcamiento en calle (...) (frente a la Oficina de (...)).

2. Se reclama una indemnización de 53.823,22 euros, según valoración efectuada por la aseguradora municipal, cantidad que determina la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del titular de la Presidencia insular 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 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (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. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

En este sentido, 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 persona. Además, a lo largo del procedimiento actúa mediante la representación debidamente acreditada (art. 5.1 LPACAP).

Por otro lado, la competencia para tramitar y resolver el procedimiento incoado corresponde al Ayuntamiento de La Frontera, como Administración responsable de la gestión del servicio público al que se le atribuye la causación del daño [arts. 25.2, apartados c) y d) y 26.1.a) LRBRL].

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.

5. En cuanto a la no extemporaneidad de la reclamación, en la medida en que la interesada se sometió a intervención quirúrgica en diciembre de 2019 como consecuencia de una lesión que imputa al funcionamiento del servicio público viario, y que la reclamación la presenta en noviembre de 2020, debe entenderse que se ha presentado dentro del año que establece el art. 67 LPACAP.

6. Por acuerdo de la Sección Segunda de este Consejo se procedió a la suspensión del plazo de emisión del dictamen, en aplicación de lo dispuesto en el art. 53 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias (Decreto 181/2005, de 26 de julio, para solicitar la siguiente documentación:

*«• Informes médicos de la asistencia recibida por la interesada en el Centro Médico de La Frontera, así como en Urgencias del Hospital Insular Nuestra Señora de los R., necesario para conocer el diagnóstico concreto realizado de las lesiones padecidas.*

*• Historia clínica de la interesada».*

La documentación médica solicitada es necesaria para conocer el diagnóstico concreto realizado de las lesiones padecidas, así como la Historia clínica de la interesada, que incluye la del Hospital Insular de El Hierro y las razones de su derivación al HUNSC, para poder establecer un enlace, en caso de existir, entre las dolencias iniciales y los daños por los que reclama.

7. Reiterada tal solicitud, y habiéndose recibido parcialmente la documentación solicitada, no se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que impida un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

## II

Los hechos que causaron los daños por los que se reclama son los siguientes:

El día 12 de julio de 2019, siendo aproximadamente las 20.00 horas, cuando se dirigía a recoger su vehículo aparcado en la calle (...) [aparcamientos frente a la oficina de (...)], al bajar de la acera del margen derecho de la calzada para acceder a su vehículo, sufrió una caída debido al mal estado del pavimento, sufriendo policontusiones (dolor en tobillo D, rodilla I y clavícula/hombro I).

La caída se debió al hueco abierto en el firme del mismo y a que éste se encuentra en la zona de aparcamientos, quedando oculto por los vehículos allí estacionados.

El diagnóstico principal, expedido por el Servicio de Neurocirugía del Hospital Universitario Nuestra Señora de Candelaria es el siguiente:

Fractura-Luxación Cervical C7.

Discectomía C6-C7 y C7-T1 Artrodesis intersomática

Propone como prueba informes médicos, fotografías del lugar de los hechos y a varios testigos.

Más adelante, casi dos años después, en comparecencia, expone lo siguiente:

*«El incidente ocurrió el día 12 de julio de 2019, (...) expone que se encontraba en compañía de unas amigas tomando café en la cafetería (...) situado en la calle (...), aproximadamente a las 22:30 horas, procede a retirarse a su domicilio y se traslada por la acera a los aparcamientos que están enfrente de la Oficina de (...), donde tenía aparcado en batería su vehículo pegado a la acera, ofrece llevar a una compañera a su domicilio en vehículo, entonces al bajarse de la acera para abrir la puerta trasera del coche para dejar sus pertenencias, consistente en bolso y chaqueta, piso en un hueco que existía en la orilla del bordillo, y perdió el equilibrio cayéndose de frente al suelo entre el coche y la acera.*

*(...) [E]xplica que para evitar darse con la cara contra el suelo, estiro los brazos para amortiguar la caída sufriendo unos raspones en la mano izquierda y rodilla izquierda, posteriormente fue auxiliada por las compañeras que iba a llevar a la casa, la ayudaron a*

*levantarse y observo que donde había pisado había un hueco en el asfalto en la orilla del bordillo.*

*Se montó en su coche y traslado a las compañeras a su domicilio, posteriormente se dirigió a su casa sita en calle (...), se limpió las heridas de manos y rodilla, se tomó un calmante, y se acostó, al día siguiente observo que no podía pisar y le dolía el hombro y rodilla, dirigiéndose al centro de salud de Frontera, para consulta posteriormente fue remitida al Hospital Nuestra Señora de Los Reyes; para que fuera tratada por el traumatólogo, enviándola urgentemente al Hospital Nuestra Señora de La Candelaria donde la operaron de urgencia las cervicales según informes médicos presentados».*

### III

1. Las principales actuaciones del procedimiento de responsabilidad patrimonial son las siguientes:

- El 11 de noviembre de 2020, la interesada presenta la reclamación de responsabilidad patrimonial en el Ayuntamiento.

- El 20 de noviembre de 2020 se emite informe de la Secretaría del Ayuntamiento sobre la legislación aplicable y procedimiento a seguir en la citada reclamación.

- Con fecha 28 de diciembre de 2020, se remite por la Técnico Municipal informe en relación con los hechos sobre las lesiones o determinación específica del lugar donde se han producido, indicando que no tiene competencias sobre comprobación o veracidad del incidente. No obstante, se observa en las fotografías adjuntas un detalle de una parte de la calzada, presuntamente pública, donde se aprecia un hueco carente de asfalto a pie de un bordillo defectuoso, así como una esquina de acera donde falta un trozo de bordillo observando a su vez, el desprendimiento de una loseta, informando que el estado de la calzada y de la acera observada, presenta una situación de inseguridad en el tránsito continuado de peatones.

Por otra parte, se informa que en varias ocasiones se ha puesto en conocimiento de los distintos Concejales de Infraestructura y Obras municipales, el estado de algunos puntos críticos localizados en aceras y accesos peatonales, no solo de losetas levantadas sino de tapas de arquetas, restos de elementos de soporte, huecos carentes de asfalto, etc. situaciones que forman parte del mantenimiento de viarios e infraestructuras públicas.

- Con fecha 21 de enero de 2021 se remite por la policía Local informe n.º 210116162913, en el cual se manifiesta que los policías actuantes en la diligencia

informan: «*Que según Jefatura no consta ningún informe en nuestras bases de datos en relación a estos hechos.*

Que en conversación con (...) y su hija Julianne, las testigos que nombra (...), nos comentan que el día que se indica venían juntas y que cuando la antes mencionada pretendía acceder al asiento de la conductora, ésta pisó un hueco y cayó al suelo, quejándose en consecuencia de varias partes de su cuerpo. Seguidamente la ayudaron a subir al coche, pudiendo ella por sí misma conducirlo. Que en el lugar indicado a día 13/01/2020 se aprecia que los desperfectos en la vía que detalla la solicitante se encuentran reparados.

Que en conversación con el personal de mantenimiento del Ayuntamiento nos dicen que dichos desperfectos fueron reparados hace alrededor de dos meses».

- Con fecha 29 de enero de 2021, por Decreto de la Alcaldía Presidencia n.º 100, se admite a trámite el expediente de responsabilidad patrimonial y se nombra órgano instructor del procedimiento, al objeto de determinar si existía responsabilidad por parte de este Ayuntamiento en relación con la lesión producida, como consecuencia del funcionamiento del servicio público y si el daño era efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

- El 8 de abril de 2021 comparece la interesada que expone lo sucedido en los términos descritos anteriormente y responde a las preguntas del instructor.

- Practicada la prueba testifical, resulta que coinciden con la interesada en que los hechos sucedieron a las 22:30 horas del día 12 de julio de 2019, pero solo una de las dos testigos presencié los hechos: que la interesada al subirse al coche pisó en un hueco que había en la orilla del bordillo y cayó, la ayudó a levantarse y la llevó a casa, por la mañana se enteró de que se le había hinchado el tobillo y que iba al centro de salud.

La otra testigo se encontraba en el interior del vehículo en la parte de atrás y no vio la caída, ni la ayudó a levantarse.

No llamaron ni a la policía ni a urgencias, se metieron en el coche y las llevó a casa.

- Con fecha 2 de agosto de 2021, se emite informe de valoración por parte de la compañía de seguros municipal.

- Con fecha 25 de Octubre de 2021, se emite escrito de emplazamiento para dar audiencia a la interesada, cuya representación manifiesta que de los datos e informes obrantes en el expediente se deduce que ha sido probada la responsabilidad de la administración, por lo que reclama una indemnización en la que incluye daños morales por pérdida de calidad de vida, dado la resolución de incapacidad permanente emitida por la Seguridad Social.

- Solicitado informe, la compañía de seguros (...) Seguros y Reaseguros, emite nuevo informe pericial de valoración, incluyéndose el perjuicio moral por pérdida de calidad de vida por secuelas, por un importe total de 53.823,22 euros.

- La Propuesta de Resolución, de 2 de febrero de 2022, estima la reclamación de responsabilidad patrimonial de la interesada, por los daños personales ocasionados el día 12 de julio de 2019, supuestamente a consecuencia de un accidente al bajar de la acera y meter el pie en un agujero produciéndose una caída en la zona de aparcamientos en (...) [frente a la oficina de (...)], término municipal de La Frontera, siendo los días de Incapacidad Temporal de 517 días + Perjuicio moral por pérdida de calidad de vida por secuelas, siendo el total de la valoración de 53.823,22 €, al entender que ha sido confirmada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida.

2. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aún expirado este, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

## IV

1. Como hemos razonado reiteradamente, la carga de probar el nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público incumbe al reclamante, según 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), recae la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Por esta razón el actual art. 67 LPACAP exige, entre otros requisitos, que en su escrito de reclamación el interesado proponga prueba al respecto concretando los medios probatorios dirigidos a demostrar la producción del hecho lesivo, la realidad del daño, el nexo causal entre uno y otro y su evaluación económica. 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.

2. Por otra parte, debe insistirse, como hemos razonado reiteradamente (ver por todos, DCCC 505/2018), en que el art. 32 LRJSP, exige 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, en consecuencia, 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 es suficiente que éste haya sido defectuoso: es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad. Como señala el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en la Sentencia de 5 de junio de 1998, en relación con un supuesto análogo al que ahora se examina, es decir, reclamación por daños personales a resultas de una caída en una infraestructura pública: « (...) *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 Publicas convierta a éstas 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; doctrina reproducida asimismo en el DCC 179/2014, entre otros.

En distintas ocasiones (por todos, Dictámenes 43/2016, de 18 de febrero, y 77/2020, de 3 de marzo) hemos puesto de manifiesto que los arts. 121 y 124 del

Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, relativos a que los peatones deben circular por la acera, si bien les permite abandonar la misma cuando resulte inevitable para cruzar por un paso de peatones o subir a un vehículo, pero, en todo caso, con la precaución debida.

3. En el presente supuesto, como se dijo, la Propuesta de Resolución da por ciertos los hechos tal como los pone de manifiesto la interesada (caída por desperfectos en la calzada), así como que las lesiones por las que reclama son consecuencia de tales hechos.

Aunque del examen de la documentación obrante en el expediente se puede observar la existencia de dos desperfectos próximos en la calzada junto al bordillo de la acera -tal y como se acredita con el informe del Servicio y las fotografías obrantes en el expediente-, y no se puede precisar con exactitud en cuál de ellos introdujo el pie la reclamante y perdió el equilibrio, lo cierto es que alguno de esos desperfectos fue el causante de la caída, además oculto por la presencia de vehículos aparcados, y que la interesada debía bajar a la calzada para acceder a su vehículo correctamente estacionado, por lo que, pese a cualquier precaución tomada, dado el mal estado del firme, se produjo la caída, como se corrobora con la prueba testifical practicada.

Esto implica, en principio, la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del Servicio y la caída sufrida por la interesada que, según la documentación médica de Atención Primaria y del Servicio de Urgencias del Hospital Insular de El Hierro, le ocasionó policontusiones, con dolor en tobillo derecho, rodilla izquierda y hombro izquierdo.

Sin embargo, en cuanto a las lesiones, reclama porque la caída le ha producido una fractura luxación Cervical C7, y posterior discectomía y artrodesis intersomática C6-C7 y C7-T1.

No obstante, en el informe clínico de Urgencias del Hospital Insular de El Hierro al día siguiente de la caída solo se diagnostica policontusiones, con dolor en tobillo derecho, rodilla izquierda y clavícula/hombro izquierdo, descartándose por RX fractura alguna. Se acompaña parte de lesiones donde se describen las lesiones citadas y contusiones como lesiones cutáneas.

De hecho, consta en el Informe de Consultas Externas del Servicio de Traumatología del Hospital Insular de El Hierro, de fecha 27 de noviembre de 2019, lo siguiente:

*«EVOLUCIÓN Y COMENTARIOS:*



*Paciente sufre caída casual en julio 2019 con policontusiones múltiples, valorada en urgencias donde descartan lesiones óseas agudas en zonas de dolor, tras caída inicia progresivamente con cervicalgia que va en aumento por lo que se solicita valoración en traumatología que se realiza en septiembre, se solicitan estudios de imagen donde se evidencian cambios artrosis y degenerativos discales múltiples mayores a nivel C5-D1 con inversión de curvatura cervical, a nivel de C7 presenta fractura antigua de ambos pedículos con listesis a mismo nivel por lo que se sospecha inestabilidad cervical, se tramita valoración por Neurocirugía de Hospital de referencia para posible resolución quirúrgica y se solicitan estudios complementarios (RMN)*

**RESUMEN PRUEBAS COMPLEMENTARIAS:**

*-Laboratorio:*

*-Imagen: Rx cambios degenerativos severos en columna cervical con inversión de la lordosis fisiológica y listesis C7*

*TAC: Rectificación de la lordosis cervical fisiológica con actitud cifótica. Se aprecian signos degenerativos artrósicos más marcados de C5 a D1 con esclerosis marginal y osteofitosis con leve protusión hacia canal medular a nivel C6-C7. Discopatías degenerativas múltiples C4-C5, C5-C6 C6-C7. No se aprecian datos de rotura fibrilar en musculatura paravertebral y cervical. Fractura antigua de ambos pedículos C7 con Listesis Grado I.*

*Se recomienda completar estudio con RM de columna cervical para valoración de afectación medular o radicular.*

**DIAGNÓSTICO PRINCIPAL:**

*Cervicoartrosis avanzada».*

Posteriormente, la interesada fue derivada al Hospital Universitario Nuestra Señora de la Candelaria (HUNSC) donde fue intervenida quirúrgicamente por el Servicio de Neurocirugía el 13 de diciembre de 2019, según parte informe clínico de alta de 17 de diciembre de 2019, con diagnóstico principal de «*fractura-luxación cervical C/ y discectomía C6-C7 y C7-T1. Artrodesis intersomática*».

Posteriormente, durante 2020, 2021 y 2022, acude a los Servicios de Reumatología, Medicina Nuclear/Radiología, Unidad del Dolor y Neurocirugía del HUNSC por poliartralgias (hombros, rodillas, etc.).

Del examen de toda la documentación médica obrante en el expediente no se puede establecer un enlace preciso y directo entre la caída y las lesiones por las que reclama la interesada, pues parece desprenderse de toda la información médica que la patología cervical de la que fue intervenida es de tipo degenerativa, existiendo,

además, una fractura antigua en C7, sin que se pueda determinar en qué medida la caída sufrida en julio de 2019 ha podido influir en las patologías previas de la reclamante. Así, este Consejo considera que no se ha acreditado debidamente que las lesiones por las que reclama sean consecuencia directa de la caída ocasionada por el desperfecto en la calzada, por lo que existe, en este punto, una ruptura del nexo causal.

4. De lo anterior, este Consejo entiende que no está acreditado que la fractura luxación Cervical C7, y posterior discectomía y artrodesis intersomática C6-C7 y C7-T1 por las que reclama, sean consecuencia de la caída producida en julio de 2019.

Tal falta de acreditación supone la ruptura del nexo causal entre los daños por los que se reclama y el funcionamiento de los servicios públicos, lo que impide el surgimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, por lo que la solicitud de resarcimiento ha de ser desestimada.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que estima la reclamación patrimonial de la interesada, no se ajusta a Derecho, tal como se razona en el Fundamento IV.