



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 167/2023

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 20 de abril de 2023.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Brígida en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 130/2023 ID)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. El objeto del presente Dictamen es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Santa Brígida, incoado el 5 de agosto de 2021 a instancias de la representación de (...), por los daños sufridos como consecuencia del funcionamiento del servicio público de conservación de vías.

2. Se reclama una indemnización por importe de 12.869,25 euros, cantidad que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Brígida 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 (LCCC), 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).

En el análisis a efectuar resultan también de aplicación los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (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, de Régimen Jurídico de las Administraciones

---

\* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

Públicas de Canarias, y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias (LMC).

3. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo, y, por ende, del derecho a reclamar de la interesada, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 de citada LRJSP, puesto que sufrió daños personales derivados de un hecho lesivo. Por lo tanto, la reclamante tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP, si bien, en este caso actúa mediante la representación debidamente acreditada (art. 5.1 y 4 LPACAP).

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la corporación municipal, titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

4. 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 aun pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

5. En cuanto a la competencia en materia de responsabilidad patrimonial, el art. 107 LMC establece que, salvo que en el reglamento orgánico se disponga otra cosa, corresponde al Alcalde la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial excepto cuando la producción de la lesión o daño derive de un acuerdo plenario y la cuantía de la indemnización sea superior a 6.000 euros, en cuyo caso resolverá el Pleno. En el presente supuesto, 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.

6. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo LPACAP. En este sentido, los daños alegados por la interesada se produjeron el día 10 de junio de 2021, y la reclamación se presentó el día 5 de agosto de 2021. Circunstancia esta que no es puesta en entredicho en la Propuesta de Resolución.

7. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

## II

En cuanto a los antecedentes de hecho que han dado lugar al presente procedimiento, en el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial se afirma lo siguiente:

*«Que con fecha 10 de junio de 2021, a las 05:30 horas me encontraba caminando por la acera hacia mí vehículo en la calle (...), que lo tenía aparcado, y debido al mal estado de la acera, entró el pie derecho en un hueco que había en la misma, al faltar una baldosa, torciéndoseme éste y provocándome un esguince.*

*Que en el momento de producirse el accidente, me encontraba en compañía de mi hijo y de su novia.*

*Tras ello acudí a urgencias, al Hospital (...), el mismo día, en donde se me diagnosticó esguince de ligamento no especificado de tobillo derecho.*

*Que como consecuencia del mal estado de la vía pública y por tanto, el mal funcionamiento del servicio público, estuve de baja laboral desde el mismo día 10/06/2021 hasta el día 02/07/2021.*

*Una vez recibida el alta laboral, he estado acudiendo a rehabilitación desde el día 08/07/2021 hasta el día de la fecha».*

Aporta informes médicos, partes de baja y alta laboral, informe de rehabilitación y fotografía del estado de la acera el día del accidente.

Propone como testigos a su hijo y a su novia, que presenciaron los hechos.

## III

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

- Iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial mediante reclamación presentada el 5 de agosto de 2021, y tras la subsanación de las deficiencias detectadas, con fecha 25 de mayo de 2022 se incoa expediente de responsabilidad patrimonial, nombrándose instructor y secretario del expediente.

- Con fecha 22 de junio de 2022 se dicta Resolución de la Alcaldía por la que se suspende la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, hasta que se aporte por la reclamante o su representante, el alta médica e informe clínico definitivo.

- Con fecha 6 de septiembre de 2022 se remite a la correduría de seguros contratada por el Ayuntamiento la documentación del expediente para valoración pericial, sin que conste la emisión de dicho informe.

- Con fecha 9 de septiembre de 2022 se solicita copia de las actuaciones practicadas o atestado efectuado a la Policía Local, así como que se informe si constan denuncias por caídas o accidentes en el mismo lugar, se responde por el Jefe Accidental de la Policía Local « (...) *Que salvo error o prueba en contrario, no constan en esta Jefatura ni denuncias ni atestado o informes en relación a dicho incidente (...)* ».

- Con fecha 9 de septiembre de 2022 se solicita de la Concejalía de Vías y Obras copia de las actuaciones realizadas, así como informe sobre si se tuvo conocimiento del accidente, y si se tomaron medidas de actuación al respecto, como consecuencia del accidente objeto de este expediente, contestando el capataz del Servicio de Vías y Obras, con fecha 4 de noviembre de 2022 en el siguiente sentido:

*« (...) Que las medidas realizadas por parte del personal de Vías y Obras fueron la retirada del parquímetro y reposición de losetas de aceras, no pudiendo determinar la fecha de retirada del parquímetro, pero la zona donde está ubicado quedó señalado con un cono, hasta la reposición de las losetas que se encontraban en mal estado, quedando subsanado, no teniendo quejas ni conocimiento del accidente padecido».*

- Con fecha 13 de septiembre de 2022 se solicita de la Concejalía de Vías y Obras informe del Técnico Municipal sobre el nexo causal del accidente por el normal o anormal funcionamiento de los servicios municipales, siendo remitido el día 7 de noviembre de 2022, informando lo siguiente:

*« (...) Conforme a la exposición de hechos y apreciación de fotografía del lugar donde supuestamente sucedieron los hechos, se puede distinguir la existencia de un hueco en el pavimento donde se localizaba un poste expendedor de tickets de estacionamiento (ya inexistente). En la ubicación del anclaje del poste, se apreciaba en la susodicha foto, un corte recto en dos piezas de pavimento de dimensiones 40x30x4 centímetros en total generando el hueco donde supuestamente se produjeron los hechos. Este poste se emplazaba en la zona de acera denominada "banda externa" conforme al Decreto 227/1997, de 18 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 9/1995, de 6 de abril, de accesibilidad y Supresión de Barreras Físicas y de la Comunicación de Canarias. "En esta franja es donde están situados los elementos verticales de iluminación, señalización, mobiliario urbano, jardinería y arbolado", por tanto, es una zona susceptible de encontrar todo tipo de obstáculos de naturaleza similar a la expresada en la norma, y con toda lógica, se debería incrementar el cuidado y la atención al transitar por dicha zona. Con un mínimo*

de cuidado y dado lo ancho de la acera en su totalidad y la debida precaución se pueden evitar este tipo de incidencias.

*No existe denuncia previa en la Jefatura de la Policía Local, por el defecto observado, tal como queda acreditado en el expediente, quedando subsanado el problema por el servicio de conservación de obras públicas del Ayuntamiento.*

*Con todo lo anterior, y a la vista de los datos aportados y los que se han podido recabar, no se puede determinar con exactitud la relación causal directa y única, o la no existencia de la misma por sí sola, respecto al pequeño defecto de la acera peatonal en banda externa donde es susceptible el encontrar obstáculos urbanos; con el resultado de los daños ocasionados en su persona que lamentablemente ha padecido».*

- Con fecha 14 de septiembre de 2022 se dicta Resolución de la Alcaldía por la que se acuerda levantar la suspensión y continuar la tramitación del procedimiento.

- Con fecha 13 de septiembre de 2022 se admitió a trámite la prueba propuesta por la interesada, consistente en documental y testifical, llevándose a efecto esta última el día 25 de octubre de 2022 en la persona de su hijo, (...).

- Con fecha 12 de diciembre de 2022 se pone a disposición de la interesada el expediente instruido, y se le concede un trámite de audiencia por plazo de diez días para que pueda examinar el mismo y formular las alegaciones que estimara pertinente. Verificando este trámite la interesada con fecha 28 de diciembre de 2022.

- Con fecha 23 de diciembre de 2022 se solicita del Técnico Municipal informe referente a la iluminación de la zona y la dimensión de la acera, siendo emitido el 26 de enero de 2023 en el que se expone:

*« (...) Se da por reproducido el informe de fecha 7/11/2022, y en cuanto a lo solicitado, efectivamente tal como se visualiza en la fotografía obrante en el expediente, es obvio que existe alumbrado público cercano al defecto observado (además de en la acera de enfrente) y se puede apreciar el ancho de acera en su zona de tránsito de más de 1,70 metros».*

- Con fecha 7 de febrero de 2023 se da nuevo trámite de audiencia a la interesada sobre este último informe, formulando alegaciones con fecha 24 de febrero de 2023.

- Con fecha 2 de marzo de 2023 se emite la Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

## IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada *«por los daños sufridos como consecuencia del estado de la acera al faltar una baldosa en la calle (...) del término municipal de Santa Brígida, hecho acaecido el día 10 de junio de 2021, por no resultar acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el daño producido por falta de prueba del acaecimiento del hecho lesivo al no quedar probado en el expediente las circunstancias de lugar y modo en que se produjo el accidente».*

2. Este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constante en numerosos de Dictámenes, entre los que cabe señalar el reciente Dictamen 67/2023, de 1 de marzo, 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».*

De otro lado, como hemos sostenido en múltiples ocasiones (por todos, el Dictamen 255/2021, de 18 de mayo), según el actual art. 32.1 LRJSP -similar al anterior art. 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de

las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común- el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es, obvia y lógicamente, 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).

3. En el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial la pretensión resarcitoria de la reclamante se fundamenta en que los daños que sufrió cuando se dirigía a su vehículo se debieron al socavón existente en la acera, insuficientemente iluminada.

Sin embargo, del estudio de la documentación existente en el expediente, la Propuesta de Resolución entiende que las circunstancias concretas en que se produjo el hecho lesivo no han quedado acreditadas, pues no consta atestado policial, ni asistencia de servicio de ambulancia en atención a la lesión sufrida y, en cuanto al testigo, manifiesta las contradicciones en las que incurre en relación con lo alegado por la reclamante (hora de producción del hecho lesivo y momento en el que solicita asistencia médica, entre otros extremos).

Este Consejo Consultivo comparte con la Propuesta de Resolución que no ha resultado acreditado en el presente expediente las circunstancias de lugar y modo en que se produjo el accidente.

En efecto, se detectan una serie de circunstancias que hacen dudar de la realidad de los hechos, tal como los relata la reclamante. Así, por un lado, el informe médico de control del servicio de cirugía ortopédica y traumatología, de fecha 22 de

junio de 2021, refiere que el esguince se produjo como consecuencia de la *«práctica deportiva en establecimiento educativo»* (documento número 9 del expediente).

Por otro lado, incluso aceptando que el accidente se produjo en la acera de la calle (...), el relato de la interesada sobre cómo se produjo el esguince adolece de contradicciones. Por un lado, en sus escritos de 5 de agosto de 2021 y el aclaratorio de 3 de noviembre de 2021 habla de que *«metió»* o *«introdujo»* el pie derecho en un agujero o hueco donde faltaba una baldosa de la acera, torciéndose éste y provocándose un esguince, sin mencionar caída alguna. Sin embargo en sus escritos de 2 de septiembre de 2022 y en los de alegaciones de fecha 28 de diciembre 2022 y 24 de febrero de 2023, refiere que las lesiones se produjeron a causa de una caída. Por otro lado, en la testifical de su hijo nada se dice de que se produjo una caída, solamente una torcedura. Asimismo, la reclamante manifiesta que tras producirse la torcedura acudió a Urgencias del Hospital (...), sin embargo el testigo manifiesta que la torcedura parecía que no fue nada y que no le dolía en ese momento, incluso cogió el coche y los llevó al aeropuerto y que fue al día siguiente o un par de días más tarde cuando fue al Hospital.

En cuanto al estado de la acera, no ha quedado acreditado ni que se produjeran otras lesiones, ni que se reparara como consecuencia de su supuesto mal estado, tal como manifiesta la interesada.

En cuanto a la iluminación, pese a que la interesada dice que era insuficiente porque era de noche, en el informe complementario del Técnico Municipal de fecha 26 de enero de 2023, se recoge que *« (...) tal como se visualiza en la fotografía obrante en el expediente, es obvio que existe alumbrado público cercano al defecto observado (además de en la acera de enfrente)»*.

Lo que sí ha quedado acreditado es que la interesada sufrió determinados daños y que, además, era concedora de la calle en que dice se produjeron, ya que su hijo, en la declaración testifical, manifestó que suele encontrar aparcamiento por esa zona, y que suele estar más vigilada que el parking de tierra, por tanto, podía conocer la anomalía que había en la acera.

4. Como señala la Propuesta de Resolución, reproduciendo la doctrina de este Consejo Consultivo, *« (...) el hecho de que una persona sufra una caída o cualquier otro daño en un espacio público no convierte sin más a la Administración en responsable patrimonial de esos perjuicios, ya que la responsabilidad de aquella no es una responsabilidad por el lugar, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se*

*pronunció 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 aquel en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Ello es así porque "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)».*

A lo que hay que añadir, de acuerdo con nuestro DCC 174/2022, de 4 de mayo, entre otros muchos, que:

*«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares 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)».*

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto.

Así mismo, en el Dictamen 382/2019, de 29 de octubre, se afirma:

*« (...) En lo que atañe al nexo causal, se ha superado la inicial doctrina que supeditada la responsabilidad de la Administración a la existencia de una relación no solo directa sino exclusiva entre el funcionamiento del servicio y el resultado lesivo (STS 28-1-1972), lo que suponía excluir dicha responsabilidad cuando en el proceso causal incidía el comportamiento*

*del perjudicado o la intervención de tercero, de manera que la jurisprudencia viene manteniendo que dicha intervención no supone excluir la responsabilidad de la Administración, salvo que aquella resulte absolutamente determinante. (...) No obstante, el carácter objetivo de esta responsabilidad no supone que la Administración haya de responder de todas las lesiones que se produzcan en el ámbito del servicio público, siendo preciso para ello que la lesión pueda imputarse al funcionamiento del servicio, quedando exonerada la Administración cuando la intervención de tercero o del propio perjudicado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante del resultado lesivo, quebrando la relación con el servicio público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo sea defectuoso», doctrina que, igualmente, resulta ser de plena aplicación al presente asunto.*

5. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, este Consejo Consultivo considera que no concurre relación causal entre el adecuado funcionamiento del Servicio y los daños por los que se reclama, puesto que no ha quedado acreditado que tales daños se produjeron en el lugar ni en la forma reseñados por la interesada, pudiendo deberse, en su caso, a su propia actuación, como consecuencia de transitar sin la atención que las circunstancias requerían. Y ello, porque, de haber transitado diligentemente hubiera podido evitar introducir el pie en el lugar reseñado, en el que pese a las deficiencias existentes, era conocido por la reclamante y, además, había espacio e iluminación suficiente para sortearlas, lo que, en definitiva, supone que tanto la falta de acreditación de la realidad de los hechos como su propia actuación han venido a producir la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño por el que se reclama.

En definitiva, el necesario nexo causal entre el servicio público implicado y la lesión soportada por la reclamante quiebra cuando los interesados no prueban este crucial elemento requerido para apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración pública actuante. En este caso, no ha resultado probado el nexo causal, aun cuando haya habido deficiencias en la calzada, y ello, tanto por no estar acreditado fehacientemente el lugar y el momento de los hechos (pues ambos extremos solo son corroborados por su hijo y con evidentes contradicciones), como por un posible deambular negligente de la interesada.

Por todo ello debemos concluir que la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria de la reclamante, se considera conforme a Derecho, al no haberse acreditado la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios municipales.

## CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación patrimonial formulada por la interesada, se considera ajustada a Derecho, tal como se razona en el Fundamento IV del presente Dictamen.