



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 de julio de 2023.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Oliva en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 320/2023 ID)\*.*

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

### I

1. El objeto del presente Dictamen es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de La Oliva, incoado el 10 de febrero de 2023 a instancias de (...), por los daños sufridos debido a una caída por deficiencia en el pavimento de una calle del municipio.

2. Se reclama una indemnización superior a 6.000 euros -concretamente, en este caso, 9.501,57 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 La Oliva 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 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 de Régimen Local (en adelante, LRBRL); y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (en adelante, LMC).

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

4. 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 patrimoniales 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).

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 26.1, apartado 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 -en relación con lo dispuesto en 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.

5. Por su parte, la reclamación no es extemporánea al haberse presentado dentro del año que prescribe el art. 67. LPACAP, pues el daño por el que se reclama se produjo el 8 de febrero de 2022, si bien el alta de la asistencia sanitaria se realizó el 30 de marzo de 2022, mientras que la reclamación fue presentada el 10 de febrero de 2023.

6. No se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP) ya que el procedimiento se inicia el 10 de febrero de 2023; sin embargo, aun cuando hubiera expirado, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración pesaría el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

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

1. La reclamación formulada se fundamenta por la interesada en lo siguiente:

El día 8 de febrero sobre las 11:20 horas y cuando caminaba por la calle (...), de la localidad de Corralejo se le introdujo el pie en un agujero existente en la mencionada calle por lo que cayó al suelo causándole lesiones en la pierna derecha.

Un señor que se encontraba en la calle le prestó ayuda siendo (...) y seguidamente su esposo la trasladó hasta el centro de Salud de Corralejo donde fue atendida por el facultativo de guardia.

A los pocos días de ocurrir el accidente el Ayuntamiento procedió a la reparación de la acera en el lugar donde cayó.

Como consecuencia del accidente, la interesada se fracturó el 5.º metatarso del pie derecho.

Reclama una indemnización por daños personales, según informe pericial, que asciende a 9.501,57 euros, incluidos otros gastos sanitarios por no ser beneficiaria del sistema público de salud español (medicamentos).

Acompaña la siguiente documentación: Autorización a Letrados; reportaje fotográfico del estado de la acera el día del accidente y de las reparaciones efectuadas por el Ayuntamiento con posterioridad; Informe pericial y denuncia de los hechos presentada ante la Policía Local de Corralejo; facturas y liquidaciones de gastos de asistencia médica; y facturas de farmacia por compra de medicamentos prescritos.

También propone como medios de prueba la documental, concretada en que sean aportados, por el departamento correspondiente del Ayuntamiento de La Oliva, expediente o documentación acerca de las obras de reparación del pavimento de la calle (...) que tuvieron lugar con posterioridad al 8 de febrero de 2022 (fecha del accidente) y que cuya ejecución consta acreditada mediante la aportación de fotografías; testifical en la persona de (...) Marchioni, que presencié los hechos.

2. Iniciado el procedimiento, en fecha 10 de marzo de 2022 por el Arquitecto Técnico Municipal, se emite Informe Técnico en el que se dice lo siguiente:

*«En las diligencias incoadas por comparecencia en el puesto de la Policía Local de La Oliva (DILIG. NÚM. 39/2022), declara los hechos ocurridos (...) y expone resumiendo, lo siguiente: “Que el día 8 de febrero sobre las 11:20, horas y cuando caminaba por la calle (...), en dirección a la playa, se le introdujo el pie en un agujero existente en la mencionada calle, por lo que cayó al suelo causándose lesiones en la pierna derecha (...)”.*

*La calle (...), en Corralejo, donde (...) indica que sucedió el accidente por el cual presenta una reclamación por Responsabilidad Patrimonial en el Ayuntamiento de La Oliva, se encuentra situada en una zona urbana de Corralejo, por lo que se considera vía de titularidad pública, con un uso predominante en la zona que es el de viario de carácter Público Urbano*

*La calle es una calle urbana de plataforma única, de uso principalmente peatonal aunque circulan vehículos que acceden a un garaje, el acabado de las aceras es de piedra natural (pórfido mixto). En los datos aportados por (...), se indica “que había un hueco, debido al mal estado de la acera”, aportando la siguiente fotografía del lugar del accidente (Se muestra una fotografía general de la vía y la presentada por la interesada, que presenta leves desperfectos).*

*Según la norma UNE-EN 1339: 2004 + AC:2006, el pórfido mixto presenta una resistencia satisfactoria al deslizamiento/resbalicidad siempre y cuando la totalidad de su cara vista no haya sido pulida para producir una superficie lisa, bajo condiciones normales de uso, las baldosas tienen una satisfactoria durabilidad y resistencia al deslizamiento/ resbalicidad durante la vida útil del producto.*

*La Orden VIV/561/2010 de 23 de julio, por el que se desarrolla el documento técnico de Condiciones básicas de accesibilidad para el acceso y la utilización de espacios públicos urbanizados, define las características de pavimentos, arquetas y otros elementos, como es el caso que nos ocupa.*

*Se observa que el estado actual del pavimento de dicha calle, imagen 2, presenta algunas grietas y alguna pequeña deformación debida al paso de los vehículos que acceden a un garaje de esa calle.*

*(...)*

#### *CONCLUSIONES.*

*Como resumen de lo anteriormente expuesto, el técnico que suscribe llega a la siguiente conclusión:*

*A la vista de los hechos descritos e informes aportados, No se puede establecer de forma fehaciente, que exista relación de causalidad entre “el mal estado de la acera” alegados por (...), y el hecho o accidente descrito, ya que el técnico que suscribe, entiende que las deformaciones del pavimento que muestran las fotografías (en el momento del accidente y pequeñas reparaciones hoy visibles) son de escasa entidad, por lo que el defecto existente en el pavimento NO constituía un elemento de riesgo que no resultase fácilmente superable y dicho defecto no exige un nivel de atención superior al exigible por una persona normal.*

*La prestación por la Administración Pública de un determinado servicio y la titularidad de la infraestructura material para su prestación, no implica que se convierta a esta en aseguradora universal de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable para los administrados.*

*No se puede asegurar que la causa del accidente fuera debido al funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos del Ayuntamiento de La Oliva».*

3. El 4 de mayo de 2023 se practica prueba testifical a (...) Marchioni, en la que se confirma la caída pero no se especifica la causa de la misma, ya que estaba sentado a la mesa de un bar tomando café, afirma que la afectada iba desde la playa hacia arriba y el testigo no recuerda el tipo de calzado que llevaba la interesada ni la hora de la caída.

4. Dado el preceptivo trámite de audiencia para que la interesada presente las alegaciones que sean oportunas, solicitado y remitido copia del expediente no consta que se haya formulado alegación o se presentado documento alguno.

5. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por la interesada por los daños físicos sufridos al no haber probado la existencia de relación de los daños sufridos y el funcionamiento de servicio público de titularidad municipal.

### III

1. 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 aquella toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

2. En el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial la pretensión resarcitoria de la reclamante se fundamenta en que los daños que sufrió se deben al mal estado de la acera, por «un agujero existente», lo que produjo la caída con la consecuencia de las lesiones que reclama.

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 aun teniendo por ciertas que efectivamente se cayó en el lugar que alude y sufrió los daños por los que reclama, no hay relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y tales daños, pues no aporta material probatorio suficiente, pese a la existencia de testigo, que sustente el modo de producción de la caída.

Por su parte, el técnico municipal informa que no se puede establecer de forma fehaciente, que exista relación de causalidad entre «el mal estado de la acera» alegados por la interesada y el hecho o accidente descrito, ya que entiende que las deformaciones del pavimento que muestran las fotografías (en el momento del accidente y pequeñas reparaciones hoy visibles) son de escasa entidad, por lo que el defecto existente en el pavimento no constituía un elemento de riesgo que no resultase fácilmente superable y dicho defecto no exige un nivel de atención superior al exigible por una persona normal.

3. Como hemos afirmado, siguiendo abundante jurisprudencia, *« (...) 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 esa jurisprudencia, en nuestro Dictamen 174/2022, de 4 de mayo, entre otros muchos, hemos añadido 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, sosteníamos que:

*« (...) 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 también resulta ser aplicable al presente asunto.*

4. De acuerdo con todo lo anterior, este Consejo coincide con la Propuesta de Resolución en que no concurre relación causal entre el adecuado funcionamiento del Servicio y los daños por los que se reclama, pues no está acreditado que la caída se deba al mal estado de la vía pues no hay más prueba que su versión (el testigo pese a afirmar que presencié la caída, no explica la razón de la caída y se muestra muy poco concreto sobre detalles como la distancia a la que estaba o el calzado que llevaba la interesada).

El accidente se produjo a plena luz del día, con espacio suficiente para percatarse de las deficiencias, de poca entidad, en una vía de uso predominantemente peatonal y amplia, si bien por la misma también accedían vehículos a un garaje situado en la misma. Esa anchura y buena visibilidad permitía apreciar y sortear las deficiencias con facilidad, por lo que, antes al contrario, la caída se pudo deber a que la interesada transitaba sin prestar la atención que las circunstancias requerían, pues de haber actuado diligentemente hubiera evitado la caída, ya que era previsible que al poder acceder vehículos por esa misma vía al garaje el pavimento pudiera estar ligeramente dañado.

Los desperfectos en la vía, pequeños desniveles existentes entre las baldosas, a la vista de las fotografías obrantes en el expediente, presentan algunas grietas sin que esta circunstancia disminuya sus prestaciones de forma considerable o presenten resaltes que supongan un riesgo de caídas, lo que, en definitiva, supone que su propia actuación ha venido a producir la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño por el que se reclama.

En definitiva, existe ruptura del necesario nexo causal entre el servicio público implicado y los hechos por lo que se reclama cuando los interesados no prueban las causas que motivaron la caída, elemento requerido para apreciar la responsabilidad patrimonial de la administración pública actuante. Y ello, aun cuando haya habido deficiencias en la zona de tránsito, al poder imputarse la caída a un posible deambular poco diligente de la interesada.

En conclusión, la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria de la reclamante, es conforme a Derecho, al no apreciarse la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios municipales.



## **C O N C L U S I Ó N**

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación patrimonial formulada por la interesada, se ajusta a Derecho, tal como se razona en el Fundamento III.