



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N   3 2 0 / 2 0 2 3

### (Sección 2.ª)

**San Cristóbal de La Laguna, a 20 de julio de 2023.**

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 311/2023 ID)\**.

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

### I

**1.** El presente Dictamen tiene por objeto la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, tramitado por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, tras presentarse reclamación de indemnización por daños como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

**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 interesada reclama en concepto de indemnización la cantidad de 12.825 euros, superando los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC en relación con el art. 81.2 -de carácter básico-, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Sra. Alcaldesa, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

---

\* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

**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 (LRJSP); el art. 54 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.** En este sentido, se ha de indicar que 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 personales sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal. En este caso, está legitimado activamente porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las vías públicas, que es de titularidad municipal [art. 26.1.a) LRBRL en relación con el art. 25.2, letra d) del citado texto legal].

**4.2.** Por otro lado, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se le imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal ex art. 25.2, apartado d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

**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 8 de febrero de 2021 y el escrito de reclamación se presenta ante la Corporación Municipal con fecha 26 de septiembre de 2021, por ello se entiende que la reclamación ha sido interpuesta en plazo.

**6.** En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, la demora producida no impide 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.

**7.** 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 a la Sra. Alcaldesa, sin perjuicio de las delegaciones que puedan ser conferidas conforme a lo dispuesto en los arts. 32 y 40 LMC.

**8.** Además, el citado daño es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la interesada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

## II

**1.** En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, la interesada manifiesta en su escrito de reclamación lo siguiente:

*«Que aproximadamente a las 12:00 horas del día 8 de febrero de 2021, cuando transitaba hacia el paso de peatones que conecta con el Centro Comercial (...). sufrí una caída por tropiezo con ladrillo hundido cerca de una tapa de alcantarilla, en la acera a la altura de la entrada al Auditorio A. Kraus, quedando en el suelo en estado muy doloroso y desorientada. Algún transeúnte del cual desconozco su identidad, llamó al 112 y activó la asistencia de una ambulancia que me trasladó a la Clínica (...) por tener cobertura con la aseguradora A. El día 9/02/2021 fui intervenida de fractura de radio distal izquierdo desplazada, con prótesis de placa DVR».*

**2.** En un escrito posterior, la interesada valoró sus lesiones en 12.825 euros, cantidad que solicita en concepto de indemnización.

## III

**1.** En lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento administrativo, el mismo se inició con la presentación del escrito de reclamación lo que tuvo lugar el día 26 de septiembre de 2021.

**2.** El día 7 de julio de 2020, se acordó por la Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial la admisión a trámite de la reclamación formulada.

**3.** El presente procedimiento cuenta con el informe preceptivo del Servicio, emitiéndose el día 26 de julio de 2022, en el que se manifestó lo siguiente:

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

2. Visitado dicho emplazamiento el día 25 de julio de 2022, se aprecia la existencia de un hundimiento en la acera de unos 0,75x0,25 m<sup>2</sup> lo que produce un desnivel de hasta unos 2,00 cm aproximadamente.

3. En dicho punto, la acera tiene un ancho de unos 7,05 m, desde la línea edificada hasta la prolongación de la generatriz del mobiliario de información. El desperfecto dista unos 5,70 m de la línea edificada y unos 1,10 m al citado mobiliario.

4. La citada anomalía se encuentra sobre la alineación de una serie de arquetas con la inscripción "SEÑALES DE TRÁFICO"».

4. En el presente procedimiento, se acordó la apertura del periodo probatorio, pero la interesada no propuso la práctica de prueba alguna.

Asimismo, se le otorgó el trámite de vista y audiencia a la compañía aseguradora del Ayuntamiento y a la reclamante, sin que se formularan alegaciones por ninguna de ellas.

5. Por último, el día 22 de mayo de 2023 se emitió Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

## IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada, al considerar el órgano instructor que no ha quedado demostrada la concurrencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño sufrido por la interesada.

En relación con ello, se afirma en la Propuesta de Resolución que:

«En el presente asunto y de lo expuesto, considerando que no existen testigos presenciales, que no consta aviso de incidencia alguna por parte de agentes ni de usuarios de la vía a este Ayuntamiento, ni se tiene constancia de otros accidentes similares, que el desperfecto es de escasa relevancia (hundimiento en la acera de unos 0,75x0,25 m<sup>2</sup> lo que produce un desnivel de hasta unos 2,00 cm aproximadamente), que se ubica en una acera que tiene unos 7,05 m, desde la línea edificada hasta la prolongación de la generatriz del mobiliario de información, que el desperfecto dista unos 5,70 m de la línea edificada y unos 1,10 m al citado mobiliario y que la presunta caída se produce a plena luz del día, es por lo que ha de concluirse que no ha quedado suficientemente acreditada la realidad de los hechos ni, cuanto menos, la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento normal o anormal de servicio municipal viario».

2. 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».*

Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general 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).

También se ha de recordar, que el art. 32 LRJSP exige para que surja la obligación de indemnizar de la Administración que el daño alegado debe ser causado por el funcionamiento normal o anormal de un servicio público. No basta, por tanto, que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño haya sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que este haya sido defectuoso. Es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad. Para ello, es necesario que

el hecho o conducta que se alega como causa del daño pertenezca al ámbito de actividad o funcionamiento del servicio.

**3.** En supuestos similares al que nos ocupa, este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constante, como se hace en el reciente Dictamen 204/2023, de 11 de mayo, en el que se afirma que:

*«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares (véanse, por todos, los DDCC 55 y 81/2017) 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.*

**4.** 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 supeditaba 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”».*

A la vista de la doctrina expuesta, en el supuesto analizado se ha de indicar que, si bien la realidad del hecho lesivo -caída- ha quedado acreditada a través de los instrumentos probatorios aportados por la interesada (fundamentalmente, los informes médicos incorporados a las actuaciones), sin embargo, las circunstancias concretas en que se produjo dicho evento dañoso no han resultado debidamente acreditadas en el presente procedimiento.

En efecto, en el caso examinado, las pruebas presentadas por la reclamante atinentes a la producción del evento dañoso -caída en la acera- sólo acreditan que la afectada se lesionó el día 8 de febrero de 2021, con el alcance que figura en los informes médicos que aporta. Sin embargo, no consta acreditado el modo, manera o circunstancias en las que se produce el hecho lesivo, impidiendo, en consecuencia, la posibilidad de imputarlo al funcionamiento del servicio público municipal.

A este respecto se ha de indicar que las pruebas practicadas durante la instrucción sólo acreditan la realidad del siniestro y su alcance, pero no las concretas circunstancias en las que se produce el evento dañoso; sin que la interesada haya aportado indicios probatorios firmes sobre el modo y/o las circunstancias en que tiene lugar el percance.

Por lo demás, los informes que obran en las actuaciones si bien advierten de ciertas irregularidades en el pavimento (desnivel de hasta 2,00 cm aproximadamente), no acreditan que dichas deficiencias hayan sido la causa determinante del siniestro, máxime cuando la caída se produce a plena luz del día y el defecto era perfectamente visible.

De todo lo anteriormente expuesto, se deduce la falta de acreditación de las circunstancias en las que se produce el siniestro. Y es que, como se ha tenido ocasión de indicar en numerosas ocasiones, no basta con alegar la existencia y características de un hecho lesivo, sino que es necesario acreditar tales extremos.

Así pues, no resultando probado el modo, la manera y/o las circunstancias en que tiene lugar la caída en la vía pública (al estar basado el fundamento fáctico de la reclamación en la mera declaración de la propia perjudicada, sin prueba alguna que avale su testimonio) y, por tanto, sin que resulte posible imputar la producción del hecho lesivo al funcionamiento deficiente del servicio público municipal, es por lo que se entiende que procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por el interesado.

## **C O N C L U S I Ó N**

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación formulada, se considera conforme a Derecho, con base en las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.