Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 10 de abril de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), en representación de (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 90/2025 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución formulada por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños que se alegan causados por el funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, 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. En lo que se refiere a la preceptividad del presente Dictamen, es necesario precisar que la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025 ha modificado la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), mediante su Disposición final sexta que establece:

«Uno. Se modifica la letra e) del apartado 1.D) del artículo 11 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, que queda redactado como sigue:

"e) Reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad administrativa patrimonial cuya cuantía sea igual o superior a 60.000 euros. No obstante, tratándose de solicitudes de dictamen que versen sobre reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial frente a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Consejo

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

Consultivo será competente para dictaminar cuando la cuantía de la reclamación sea superior a 20.000 euros".

Dos. La reforma del apartado anterior se aplicará a los procedimientos que, habiéndose iniciado antes de su entrada en vigor, sea solicitado el dictamen después del 1 de enero de 2025».

El presente procedimiento se inició el día 11 de enero de 2018 a través de la presentación del escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial y la solicitud de dictamen, inicial, tuvo lugar por medio de oficio de 20 de octubre de 2023, con registro de entrada en este Consejo Consultivo de 24 de octubre de 2023; habiéndose emitido en relación con este asunto el Dictamen 487/2023, de 28 de noviembre por el que se requirió a la Administración la retroacción de las actuaciones. Por tanto, rige la normativa anterior a tal modificación.

Además, la interesada solicitó una indemnización valorada por la compañía aseguradora del Ayuntamiento en 38.327,00 euros; por ello, de acuerdo con el art. 11.1.D.e) LCCC en su redacción actual, 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), también sería preceptivo el Dictamen. Resulta competente para solicitarlo el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de La Laguna, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resultan de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la antes mencionada LRBRL, así como la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. En el presente procedimiento se cumple el requisito del interés legítimo y, por ende, del derecho a reclamar de la interesada, al haber sufrido en su esfera personal el daño por el que reclama, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 LRJSP. Por lo tanto, tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP.

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Corporación Municipal, al ser la titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño. Además, la lesión o daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario, por lo que corresponde al Alcalde la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial conforme dispone el art. 107 LMC.

En el presente supuesto se encuentra, asimismo, legitimada pasivamente la entidad concesionaria (...), encargada de la limpieza y recogida de residuos de las vías públicas de titularidad municipal, pues al ser una entidad adjudicataria del servicio municipal correspondiente en la fecha en la que tuvo lugar el accidente, podría imputársele los daños soportados por la afectada, razón por la que se le considera interesada en el procedimiento, ostentando en consecuencia legitimación pasiva.

Por este motivo, se le comunicó el inicio de la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pudiera personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos (Dictamen 362/2020, de 1 de octubre), no habiendo presentado escrito de alegaciones, con ocasión del trámite de vista y audiencia.

5. Se cumple, por otra parte, el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, pues se interpone la misma el día 11 de enero de 2018, respecto de un daño producido el día 19 de diciembre de 2017 (art. 67 LPACAP).

6. Además, el daño es efectivo, evaluable económicamente e individualizado, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

7. Por último, es preciso reseñar que nos hallamos ante un procedimiento administrativo iniciado el día 11 de enero de 2018, es decir, hace más de 6 años, por lo que se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP), sin que tan excesiva dilación tenga justificación alguna; sin embargo, aun expirado éste 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).

II

En cuanto a los antecedentes de hecho, procede reproducir lo manifestado al respecto en el Dictamen de este Consejo Consultivo 487/2023, de 28 de noviembre, emitido en relación con el asunto que aquí nos ocupa:

«Que el día 19 de octubre de 2017, en horario nocturno, la interesada sufrió una grave caída ocasionada por la presencia en la vía pública de los restos metálicos de un colchón, que había sido quemado previamente, y de los que fue imposible percatarse con el tiempo suficiente para evitar un tropiezo con ellos, el cual causó su posterior caída.

Este accidente, del que fue auxiliada poco después por varias personas, le ha ocasionado fractura del húmero derecho enclavado en cuatro partes, de la que fue intervenida quirúrgicamente, reclamando una indemnización comprensiva de la totalidad de los daños sufridos».

III

1. El presente procedimiento comenzó a través de la presentación de reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por el representante de la interesada, efectuada el día 11 de enero de 2018. El día 4 de abril de 2019, más de un año después de haberse iniciado el procedimiento, se dictó la Resolución del Concejal Teniente Alcalde de Hacienda, Asuntos Económicos y Seguridad Ciudadana, por la que se admitió a trámite la reclamación presentada y se inició la tramitación del procedimiento.

2. El procedimiento cuenta con el preceptivo informe del Servicio, en el que se manifiesta exclusivamente que no se tuvo constancia del hecho lesivo, ni de la presencia de enseres en la vía pública, y que el servicio se prestaba con normalidad por (...), sin que conste informe alguno de tal empresa o se hubiera incorporado al referido informe del Servicio.

Además, el día 29 de enero de 2020, la compañía aseguradora del Ayuntamiento, emitió informe pericial en el que se detallaron y desglosaron los daños sufridos por la reclamante de la siguiente manera:

- 160 días de perjuicio personal básico a razón de 31,05 euros/día – 4.968 euros.

- 71 días de perjuicio personal moderado a razón de 53,81 euros /día – 3.821 euros.

- 9 días graves a 77,61 euros/día – 699 euros.

- 1 intervención quirúrgica – 1.100 euros.

- 16 puntos secuelas funcionales – 15.578 euros.

- 3 puntos secuelas estéticas – 2.161 euros.

- Perjuicios morales leves – 10.000 euros.

TOTAL CUANTÍA – 38.327 euros.

3. Acordada la apertura del periodo probatorio, se practicaron las pruebas testificales propuestas por la interesada.

Después de ello se le otorgó el trámite de vista y audiencia a las interesadas, pero solo presentó escrito de alegaciones el representante de la reclamante.

4. El día 19 de octubre de 2023 se emitió la Propuesta de Resolución, la cual fue objeto del Dictamen de este Consejo Consultivo 487/2023, de 28 de noviembre, por el que se requirió a la Administración la retroacción de las actuaciones con la finalidad de que se emitiera un informe complementario del Servicio.

Pues bien, el día 27 de enero de 2025, se emitió dicho informe con el siguiente contenido:

«La titularidad del servicio es del Ayuntamiento de La Laguna, siendo el adjudicatario del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos la empresa (...), no obstante, los daños ocasionados no fueron debidos a una orden directa de la Administración ni por vicios en el proyecto.

• El día del incidente el servicio se prestaba con normalidad. No se ha podido constatar el estado de la vía en el momento de la caída. La frecuencia de la limpieza viaria es diaria de lunes a sábado con un horario de 6:00 a 12:00 horas. No obstante no se puede determinar con exactitud el paso del operario de limpieza por la zona donde supuestamente se produce el accidente.

• Respecto a la iluminación de la zona, no consta que el día del incidente existiese alguna avería que produjese una mala iluminación, advirtiendo que tratándose de un incidente producido el 19 de diciembre de 2017, no se puede certificar este hecho. A su vez se informa que la zona está debidamente iluminada cumpliendo con los parámetros legales de aplicación».

5. Posteriormente, se le otorgó el trámite de vista y audiencia a la reclamante y a la empresa concesionaria del Servicio, presentando escrito de alegaciones, únicamente, la primera.

6. El día 27 de febrero de 2025 se emitió la Propuesta de Resolución definitiva.

IV

1. La nueva Propuesta de Resolución desestima la reclamación de la interesada al continuar entendiendo el órgano instructor que la intervención de un tercero ha ocasionado la plena ruptura del nexo causal entre el correcto funcionamiento del Servicio y el daño reclamado.

En la Propuesta de Resolución se afirma que:

«En primer lugar, los daños sufridos por la interesada han resultado suficientemente acreditados en virtud de los testimonios obtenidos a través de las pruebas testificales practicada por este Consistorio en fecha 23 de septiembre de 2021. No obstante, la mecánica de la caída no ha resultado suficientemente acreditada en tanto que los testigos propuestos no son directos, ya que ninguno de los dos observa la mecánica causal de la caída, sino que, por el contrario, cuando estos llegan al lugar de los hechos la interesada ya se encontraba en el suelo. Añadir, además, que no consta informe de la Policía Local personada en el lugar de los hechos, cuestión que no resulta baladí para esta Administración.

En cuanto a la causa del incidente, se considera que fue debido a la existencia de los restos de un somier quemado que se encontraban presentes y que, al tropezar con ellos cayó al suelo. Sin embargo, a pesar de lo expuesto, aun considerando acreditado en el presente caso la realidad del hecho lesivo y su causa, no por ello procedería en este caso apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues para que surja la obligación de indemnizar de esta, el daño alegado debe ser causa del funcionamiento normal o anormal del servicio público. Es por ello que no resulta suficiente o como única condición, el mero hecho de alegar haber sufrido un daño en la facultad de uso de un servicio público, sino que además debe ser condición sine qua non que el daño alegado haya sido producido por su funcionamiento, mediando, por tanto, una relación de causalidad.

A la vista de ello, la existencia de los restos de un somier ubicados en la vía peatonal interna del Polígono Padre Anchieta no es consecuencia directa de un deficiente funcionamiento de un servicio público, pues esto solo es la acción de un tercero que sucede de forma imprevista e inadecuada al verter sobre la vía pública un objeto y proceder a su posterior quema, pero que de ningún modo guarda relación alguna con el correcto funcionamiento o no de un servicio público, siguiendo la línea de ese Consejo Consultivo en el Dictamen número 145/2019 de 23 de abril.

A mayor abundamiento el informe emitido por el Servicio Municipal de Medioambiente referencia que no existe constancia de estos hechos más que por la solicitud de informe sobre lo ocurrido por parte de este Servicio de Hacienda y Patrimonio. Con esto se quiere incidir en la importancia de lo manifestado por uno de los testigos, que hizo mención a que "El colchón no estaba junto a los contenedores de la basura, estaba dentro de la urbanización no había ningún contenedor cerca"; por lo que parece evidente la participación de terceros que han resultado determinantes en la producción de los hechos dado que el supuesto somier fue trasladado en varias ocasiones de ubicación, no permitiendo o facilitando, en su caso, que los servicios de limpieza y recogida de residuos procedieran a su retirada.

Por todo lo expuesto, se concluye que los daños sufridos por la parte reclamante no resultan imputables a esta Administración puesto que se produce un quebrantamiento total

del nexo causal necesario por la acción de un tercero que resulta determinante para la producción de los hechos por los que se reclama».

2. 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».

3. En cuanto a la realidad del hecho lesivo alegado por la interesada, en el Dictamen 487/2023, ya referido se manifestó por este Consejo Consultivo que:

«En este caso, la Administración no cuestiona la veracidad de las alegaciones de la interesada, cuya realidad está suficientemente acreditada en virtud de las declaraciones de los testigos propuestos por ella, que, si bien no presenciaron los hechos, sí que se ven corroboradas por otros elementos probatorios, como los relativos a la acreditación de haber padecido unas lesiones compatibles con el tipo de accidente referido por ella» y, si bien la Administración en la nueva Propuesta muestra sus dudas relativas a la forma exacta en la que se produjo el hecho lesivo, se mantiene en este nuevo Dictamen las consideraciones expuestas, es decir, se continúa considerando probado el hecho lesivo alegado por la persona reclamante.

4. Asimismo, la Administración ha demostrado que la zona se hallaba iluminada de forma correcta y el buen funcionamiento del servicio de limpieza, pues el mismo se presta de lunes a sábado y de 06:00 horas a las 12:00 horas, sin que sea razonable exigir al Ayuntamiento una prestación más intensa del servicio de limpieza, es decir, no es razonable exigirle que los operarios de la limpieza hagan recorridos de la vía pública todos los días del año, y las 24 horas de cada uno de ellos.

Además, la testigo propuesta por la interesada, alegó que el colchón y el somier que causaron el accidente de la interesada no se hallaban ni en los contenedores de

basura, ni en sus inmediaciones, sino que por el contrario no sólo se hallaban lejos de tal lugar, sino que además se fueron moviendo por la acción de terceros a distintos lugares, lo que, con toda probabilidad, impidió a los operarios del servicio que pudieran percatarse de su presencia, hecho que refuerza lo manifestado acerca del adecuado funcionamiento del Servicio y también la necesaria intervención de terceros en la producción de hecho lesivo.

5. Este Consejo Consultivo ha manifestado en su Dictamen 30/2025, de 22 de enero, que:

«" (...) 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)".

Y añade el Dictamen 307/2018:

"No obstante, este Consejo también ha mantenido que los ciudadanos tienen derecho, cuando transitan por los espacios públicos destinados a tal fin, a hacerlo con la convicción de una razonable seguridad y es obligación de la Administración mantener las vías públicas en adecuadas condiciones de conservación, velando por la seguridad de los usuarios de las mismas, adoptando las medidas que fueren necesarias con el fin de evitar la existencia de riesgos que culminen con un accidente como el aquí producido (Dictámenes 468/2014, de 30 de diciembre; 441/2015, de 3 de diciembre; 4/2016, de 12 de enero; 115/2016, de 12 de abril; 274/2016, de 19 de septiembre; 463/2017, de 19 de diciembre y 91/2018, de 7 de marzo, entre otros).

Al respecto este Consejo Consultivo ha manifestado en el reciente Dictamen 85/2018, de 1 de marzo, que es responsabilidad de las Administraciones Públicas titulares de las vías asegurar que en los lugares de obligado paso y uso por los peatones no existan obstáculos o elementos que dificulten su deambulación segura y que estos usuarios pueden depositar su confianza en que las mismas velarán por el adecuado estado de dichos lugares y no se vean obligados a incorporar especiales cautelas en su utilización"».

Esta doctrina igualmente resulta aplicable a este caso.

6. Pues bien, todo lo expuesto permite concluir que la intervención necesaria de terceros en la producción del hecho lesivo, unida a la probable falta de un adecuado nivel de atención de la interesada, que no se percató de la existencia de un obstáculo voluminoso en una zona suficientemente iluminada, han producido la plena

ruptura del nexo causal entre el correcto funcionamiento del Servicio y los daños reclamados, razón por la que procede la desestimación de la reclamación formulada.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina favorablemente la Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal, en virtud de lo manifestado en el Fundamento IV del presente Dictamen.