



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 460/2019

(Sección 2ª)

La Laguna, a 13 de diciembre de 2019.

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 iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 439/2019 ID)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El presente dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, tiene por objeto la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal, iniciado el 12 de junio de 2017, a instancia de (...), y en virtud del cual se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de la caída sufrida en la calle (...), sita en el término municipal de La Laguna.

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 (en adelante, LCCC), habida cuenta de que la cantidad reclamada por la interesada -12.717,14 euros-, supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

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

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

3. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), puesto que se interpone el 12 de junio de 2017 respecto de unos hechos acaecidos el 15 de junio de 2016.

4. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la 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 (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 Municipios de Canarias.

5. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses, transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LRJSP).

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.

6. En lo que se refiere a la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial cabe indicar que, de acuerdo con lo establecido en el art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias, *«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 Reglamento Orgánico Municipal [art. 15.2, apartado h)] atribuye a la Junta de Gobierno Local la competencia en materia de responsabilidad patrimonial, competencia que ha sido delegada mediante acuerdo del citado órgano municipal de 21 de junio de 2019, en la Concejalía de Hacienda y Asuntos Económicos, así como mediante Decreto de Alcaldía n.º 4182/2019, de 20 de junio (Consideración Jurídica Séptima de la propuesta de resolución).

7. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

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 sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal.

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 arts. 25.2, apartado d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

8. Finalmente, se ha de recordar que, como repetidamente ha razonado este Consejo Consultivo (Dictamen 99/2017, de 23 de marzo; 166/2019, de 9 de mayo de 2019, y 214/2019, de 6 de junio, entre otros), el que la Administración mantenga relación contractual con una compañía de seguros, no significa que ésta sea interesada en el procedimiento, puesto que la Administración responde directamente ante los ciudadanos de su actuación, sin perjuicio de que a la aseguradora se le pidan los informes que considere precisos la Administración para la determinación y valoración del daño.

II

1. La reclamante insta la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el funcionamiento anormal del servicio público viario municipal. En este sentido, la interesada señala lo siguiente en su escrito de reclamación inicial:

«(...) el 15 de junio de 2016 sufrí una caída en el exterior de (...), sito en la calle (...) de ese término municipal. La caída se produjo sobre las 20:15 horas de la tarde al caminar por la acera en dirección a mi vehículo, aparcado en las inmediaciones, para trasladarme a casa después de estudiar para unas próximas pruebas selectivas, y pisar un rebaje de la misma -de forma cuadrada, y de un centímetro y medio o dos centímetros de profundidad- donde se alberga una de las tres pilonas escamoteadas existentes en ese lugar y que se observan en la imagen fotográfica que se acompaña. Al pisar, y no encontrar resistencia del suelo, me desequilibré por completo, me precipité al suelo y caí al piso, a la acera, con el resultado de fracturarme el codo izquierdo que soportó todo el peso de mi cuerpo por la caída (fractura de olecranon izquierdo).

Tras la caída fui trasladada al Hospital Universitario de Canarias (...) donde se determinó, luego de valorarme adecuadamente, mi ingreso para someterme a una intervención quirúrgica urgente.

Luego de la intervención quirúrgica realizada el 17 de junio de 2016 (...), el día 18 siguiente se me da el alta hospitalaria (...).

Asimismo, entiende la interesada que concurre la necesaria relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público. A tal efecto, indica lo que sigue:

«En lo que hace a que el daño obedezca al funcionamiento de los servicios públicos, concurre en este supuesto en tanto en cuanto la lesión es imputable a esa Administración, pues la misma es la titular de la calle y acera donde se localizan las pilonas escamoteables con un rebaje respecto de la acera que provocó la caída.

También concurre el elemento relativo a la relación de causalidad entre el hecho imputable a la Administración y la lesión, daño o perjuicio producido, pues, en el supuesto de hecho se cumple también este otro requisito necesario para la existencia de responsabilidad patrimonial por parte de esa Corporación.

En efecto, existe una relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto entre la actuación administrativa, por acción (tener una pylona escamoteable en una acera a un nivel inferior al de la misma;) y omisión (mantener dicho rebaje -de forma cuadrada, y de un centímetro y medio o dos centímetros de profundidad-), llevada a cabo por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna y el daño real y efectivo sufrido por mí al caer al perder el equilibrio al poner el pie, al caminar, que me causó la lesión y fractura del codo izquierdo».

2. A la vista de lo anteriormente expuesto, la reclamante solicita la indemnización -con arreglo al baremo de tráfico- de los daños sufridos a raíz de la caída, cuantificando la misma en 12.717,14 euros, más los intereses de demora a que se refiere el art. 34.3 LRJSP.

III

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

1.- La reclamación de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de La Laguna el día 12 de junio de 2017, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la interesada solicita una indemnización por los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída sufrida en la vía pública el día 15 de junio de 2016, a causa de un rebaje de la acera donde se ubica una pylona escamoteada.

2.- Con fecha 3 de julio de 2018, se dicta resolución de la concejal teniente de alcalde de hacienda y servicios económicos, por la que se acuerda la incoación del procedimiento administrativo en materia de responsabilidad patrimonial n.º 2017025894 y se requiere a la interesada para que aporte diversa documentación necesaria para la tramitación del expediente. Dicha documentación es aportada por aquélla los días 14 de agosto y 13 de noviembre de 2019 -folios 70 a 113-.

La referida resolución consta notificada a la interesada el día 2 de agosto de 2018.

3.- Con fecha 24 de julio de 2018 se emite informe por parte del servicio cuyo funcionamiento ha ocasionado la presunta lesión indemnizable, esto es, el Área de Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento de La Laguna (art. 81.1 LPACAP).

4.- Con fecha 3 de mayo de 2018, se emite informe pericial por parte de la compañía aseguradora con la que la Administración Municipal tiene suscrito un contrato de seguro, procediendo a valorar el daño sufrido por la interesada en 12.717,14 euros -folios 118-121-.

5.- El día 10 de mayo de 2019, se dicta resolución administrativa de la concejal teniente de alcalde de hacienda y servicios económicos, por la que se admite la prueba testifical propuesta por la interesada. La referida resolución es debidamente notificada a la reclamante. Y, finalmente, la prueba testifical es practicada el día 12 de junio de 2019 -folio 130-.

6.- Con fecha 9 de julio de 2019 se acuerda la apertura del trámite de audiencia. Y, tras diversas actuaciones -entre ellas, la solicitud de la representante de la interesada de la expedición de copia de determinada documentación que obraba en el expediente administrativo-, dicho trámite es debidamente cumplimentado por la interesada mediante la presentación de escrito de fecha 12 de agosto de 2019 -folios 137 a 146-.

7.- Con fecha 2 de septiembre de 2019, se formula informe-Propuesta de Resolución en virtud de la cual se acuerda estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...), si bien moderando en un cincuenta por ciento la indemnización reconocida a la reclamante como consecuencia de la existencia de una *«concausa en la producción del daño imputable a la interesada»*.

8.- Con fecha 12 de noviembre de 2019 se emite el informe de fiscalización previa limitada de requisitos básicos por parte de la Intervención.

9.- Mediante oficio de 15 de noviembre de 2019 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 18 de ese mismo mes y año), se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

IV

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución sometida al análisis de este Consejo Consultivo estima la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada, reconociendo *«(...) el derecho a ser indemnizada a (...) por los daños personales ocasionados el día 15 de junio de 2016, a causa de una pizona ubicada en la calle (...), término municipal de San Cristóbal de La Laguna»* -apartado primero de la parte dispositiva-. Si bien, se minorra la cuantía indemnizatoria en un cincuenta por ciento *«(...) ya que se aprecia concausa en la producción del daño imputable a la interesada (...)*» -apartado segundo de la parte dispositiva-.

De esta manera, la Propuesta de Resolución entiende acreditado el hecho por el que se reclama: «El daño se ha producido de forma cierta y real (no es potencial ni futuro), acreditado mediante la documentación obrante en el expediente (documentación médica)» -Consideración jurídica tercera, apartado a)-.

Una vez dicho lo anterior, y no siendo discutida por la Administración Pública la realidad del hecho lesivo (por cuanto consta, efectivamente, acreditado en el expediente administrativo la realidad del evento dañoso), procede efectuar las consideraciones que se exponen a continuación respecto a la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento normal o anormal del servicio público.

2. De acuerdo con la reiterada doctrina jurisprudencial, «debemos recordar que si bien el art. 106.2 de la Constitución Española establece que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. Del mismo modo el art. 139.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el

Tribunal Supremo “de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad”.

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que 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 Públicas convierta a éstas en aseguradoras 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 se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere (...) que concurran los siguientes requisitos:

A) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto, con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, así lo dice la Ley 30/1992, en el art. 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y

D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto éste que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar las demás, la de 6 de febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial». (Fundamento de Derecho cuarto, de la sentencia n.º 757/2006, de 28 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

3. La reiterada doctrina de este Consejo Consultivo en cuanto a los principios generales de distribución de la carga de la prueba se ven perfectamente recogidos, entre otros, en el Dictamen n.º 272/2019, de 11 de julio:

«Cabe recordar, a este efecto, que, en aplicación del art. 60.4 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio (...), rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general, inferido del Código Civil (...), que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho (*semper necesitas probandi incumbit illi qui agit*) así como los principios consecuentes recogidos en los brocardos que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega (*ei incumbit probatio qui dicit non qui negat*) y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios (*notoria non egent probatione*) y los hechos negativos (*negativa non sunt probanda*). En cuya virtud, este Tribunal en la administración del principio sobre la carga de la prueba, ha de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor (por todas, sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S. de 27.11.1985, 9.6.1986, 22.9.1986, 29 de enero y 19 de febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de septiembre de 1997, 21 de septiembre de 1998). Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (sentencias TS (3ª) de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

2. A la vista de la jurisprudencia expuesta, es a la parte demandante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes

de la existencia, la antijuridicidad, el alcance y la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración. 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 exista daño efectivo y que éste sea consecuencia del 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)».

Finalmente, y como ha señalado de forma reiterada este Consejo Consultivo «(...) es necesario acreditar la realidad del hecho lesivo y la relación causal entre el actuar administrativo y los daños que se reclamen, como se hace en los recientes Dictámenes 40/2017, de 8 de febrero y 80/2017, de 15 de marzo, en los que se afirma que: Además, como este Consejo ha manifestado recurrentemente (ver, por todos, los Dictámenes 238/2016, de 25 de julio y 343/2016, de 19 de octubre), sin la prueba de los hechos es imposible que la pretensión resarcitoria pueda prosperar. El art. 6.1 RPAPRP, en coherencia con la regla general del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), impone al reclamante la carga de probar los hechos que alega como fundamento de su pretensión resarcitoria. Toda la actividad de la Administración está disciplinada por el Derecho (art. 103.1 de la Constitución, arts. 3, 53, 62 y 63 LRJAP-PAC), incluida la probatoria (art. 80.1 LRJAP-PAC). Para poder estimar una reclamación de responsabilidad por daños causados por los servicios públicos es imprescindible que quede acreditado el hecho lesivo y el nexo causal (art. 139.1 LRJAP-PAC, arts. 6.1, 12.2 y art. 13.2 RPAPRP), recayendo sobre el interesado la carga de la prueba (art. 6.1 RPAPRP). Esta prueba puede ser directa o por presunciones, pero para recurrir a estas es necesario que exista un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano entre un hecho probado y aquel cuya certeza se pretende presumir. No basta para ello la mera afirmación del reclamante, porque ésta no constituye prueba (art. 299 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC)».

4. Una vez examinado el contenido del expediente elevado a este Consejo Consultivo, y a la vista de las concretas circunstancias concurrentes en el supuesto enjuiciado, se entiende que procede desestimar la pretensión indemnizatoria de la reclamante, al concurrir una ruptura de la relación de causalidad. En este sentido, resulta oportuno efectuar las consideraciones jurídicas que se exponen a continuación.

4.1. Se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo que, tanto el anterior art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como el vigente art. 32 LRJSP, exigen para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, que el daño sea 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 éste haya sido defectuoso, pues es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad.

Efectivamente, en varios de nuestros dictámenes se ha razonado que, en cuanto a la relación causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías y los daños por caídas de peatones que se imputan a desperfectos de la calzada, si bien los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y, por ende, obligados a prestar la atención suficiente para percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos, también les asiste su derecho a confiar en la regularidad y el funcionamiento adecuado de los servicios públicos; por lo que se hace preciso analizar singularmente, caso por caso, a fin de determinar si existe nexo causal y si concurren circunstancias que puedan quebrar total o parcialmente la citada relación de causalidad (por todos, Dictamen 54/2019, de 20 de febrero). La aplicación de uno u otro de estos dos principios, ponderándolos adecuadamente para el caso concreto permitirá llegar a la conclusión adecuada.

4.2. Pues bien, en el supuesto analizado, la reclamante se limita a manifestar que sufrió una caída en la acera existente junto a (...), sita en la calle (...) de La Laguna, cuando caminaba en dirección a su vehículo que se hallaba estacionado en las inmediaciones y pisó un rebaje de la misma donde se albergaba una de las tres pilonas escamoteadas existentes en ese lugar. De tal manera que, al pisar y no encontrar resistencia del suelo, se desequilibró y cayó al suelo, produciéndose una fractura del codo izquierdo (fractura de olécranon izquierdo).

De esta manera, la reclamante entiende que la lesión es imputable a la Administración municipal «(...) pues la misma es la titular de la calle y acera donde se localizan las pilonas escamoteables con un rebaje respecto de la acera que provocó la caída». Añadiendo que «(...) existe una relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto entre la actuación administrativa, por acción (tener una pizona escamoteable en una acera a un nivel inferior al de la misma;) y omisión (mantener dicho rebaje -de forma cuadrada, y de un centímetro y medio o dos centímetros de profundidad-), llevada a cabo por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna y el daño real y efectivo sufrido por mí al caer al perder el equilibrio al poner el pie, al caminar, que me causó la lesión y fractura del codo izquierdo».

Asimismo, la interesada incorpora durante el trámite de audiencia un nuevo motivo sobre el que fundamentar su pretensión: el incumplimiento de la normativa en materia de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas. De tal manera que, sobre la base del dictamen pericial elaborado a instancia de parte por un arquitecto técnico (y que se adjunta como documento anexo n.º 37), se imputa la producción del evento dañoso a dicho incumplimiento normativo.

4.3. Así las cosas, y siendo incuestionable que a tenor de lo dispuesto en el art. 25.2 LRBRL vigente en el momento de producirse los hechos, correspondería a la Administración municipal prestar el servicio público de pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas en condiciones tales que garanticen la seguridad de quienes las usan y frecuentan, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas de su estado defectuoso, en el presente caso, la cuestión de fondo a dictaminar por parte de este Consejo Consultivo -delimitación del alcance del servicio público municipal en función de los estándares exigibles en el mantenimiento de las vías públicas para pronunciarnos sobre la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida- ha de ir precedida de una reflexión acerca de si la documentación y demás instrumentos probatorios que obran en el expediente resultan suficientes para que se puedan dar por acreditadas las circunstancias en las que supuestamente se habría producido la caída, presupuesto de hecho imprescindible para la existencia de una eventual responsabilidad de la Administración Pública.

A este respecto, en la presente reclamación nos encontramos con que, a falta de prueba que acredite las concretas circunstancias en las que se produjo el evento dañoso, el relato de los pormenores del percance sufrido únicamente encuentra

respaldo en la versión que de los mismos ofrece la propia interesada, lo que no es suficiente para tenerlos por ciertos a los efectos de imputar el daño alegado a la Administración, ni a los de considerar que el mismo sea consecuencia directa del funcionamiento normal o anormal del servicio público (art. 77 LPACAP en relación con los arts. 217 y 299 de la Ley 1/2000, de 7 enero, de Enjuiciamiento Civil).

Al respecto, y como ya hemos señalado en dictámenes anteriores (*v.gr.* Dictamen n.º 399/2019, de 14 de noviembre, entre otros), aun constando la realidad y certeza de unos daños, la falta de prueba sobre la causa determinante de éstos es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba recae sobre la parte reclamante e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

En este sentido, se ha recordar que ni el testigo propuesto por la parte interesada, ni el informe del Área de obras e infraestructuras, vienen a acreditar las circunstancias en las que se produjo el evento dañoso ni las causas que motivaron dicha caída. Así, resulta especialmente ilustrativo a tales efectos, las manifestaciones del testigo durante la práctica de la prueba: *«Yo no la vi caer, ya ella estaba tumbada en el suelo y fui en su ayuda»*. E igualmente revelador es el apartado h) del informe de 24 de julio de 2018, del Área de obras e infraestructuras en el que se expone lo siguiente: *«no consta en esta área los hechos y circunstancias que se indican, salvo el presente expediente, no pudiendo la técnico que suscribe asegurar que el incidente ocurriera por las causas que se aluden dado que no existe informe policial que lo corrobore»*.

Así pues, y sobre la base de todo lo anteriormente expuesto, se entiende que procede desestimar la reclamación planteada por (...).

4.4. En todo caso, y aun en la hipótesis de que la caída hubiese ocurrido en el lugar y circunstancias descritas por la interesada, su reclamación habría de ser igualmente desestimada.

4.4.1. Así, se ha de indicar que, frente a lo alegado por la interesada, la mera titularidad municipal de la infraestructura -acera- en la que se produce el hecho lesivo -caída-, y la existencia de ligeros desperfectos en la misma, no determinan *per se* y de forma automática la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. En este sentido, baste con recordar la doctrina reiterada de este Consejo Consultivo expuesta, entre otros, en el Dictamen n.º 142/2016, de 29 de abril:

«(...) en el presente asunto procede considerar que, efectivamente, se encuentra acreditado que la interesada sufrió una caída en el lugar y día indicados, tal como resulta de la declaración testifical obrante en el expediente. Ahora bien, de la mera producción del accidente no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues resulta necesario que, entre otros requisitos, concorra el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público afectado y el daño por el que se reclama. A estos efectos, hemos de tener en cuenta que, como hemos señalado en nuestro Dictamen 437/2014, de 2 de diciembre, “el servicio público municipal no comprende mantener las aceras en una conjunción de plano tal que impida la existencia del más mínimo desnivel, porque son necesarios rebajes, desniveles, bordillos, pendientes, rampas, escalones para permitir la transición entre los diversos planos”, sin que, por tanto, la sola existencia de alguno de estos elementos sea causa suficiente para considerar patrimonialmente responsable a la Administración por las caídas que puedan sufrir los peatones.

También ha sostenido este Consejo 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 (Dictámenes 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 se sintetiza en nuestro Dictamen 441/2015, con cita de pronunciamientos anteriores, de la siguiente forma:

El art. 139.1 LRJAP-PAC exige que para que surja la obligación de indemnizar de la Administración 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 este haya sido defectuoso. Es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad. El principio de causalidad parte de la constatación de que todo efecto tiene siempre una causa. Dadas unas condiciones necesarias y suficientes para que se produzca un efecto, éste siempre sucede. En idénticas circunstancias una causa produce siempre el mismo efecto. Una causa puede estar configurada por una serie de condiciones. Todas ellas son necesarias para que se produzca determinado efecto, pero si éste no se produce al eliminar una de esas condiciones, entonces la condición eliminada será la causa determinante del resultado. Las calles de una ciudad presentan distintos planos y elementos sobre su superficie que los transeúntes han de superar o sortear. Así, al cruzar la calle el peatón ha de salvar la diferencia de plano entre el bordillo de la acera y la calzada acomodando su marcha al efecto. Si tropieza con el bordillo de la acera y cae, la causa decisiva no radica en la existencia de ese desnivel. Esta es una condición necesaria para que se produzca la caída, pero la circunstancia decisiva para que se

produzca la caída ha sido que el transeúnte no ha acomodado su marcha a las circunstancias de la vía a fin de pasar desde el plano inferior de la calzada al plano superior de la acera. Igualmente, sobre las aceras pueden estar dispuestos diferentes elementos: bolardos, postes de farolas o de semáforos, bancos públicos, objetos dejados circunstancialmente por otros usuarios (...) etc. Todos estos elementos son visibles y los viandantes los sortean en su deambular. Si alguno tropieza con ellos y cae la causa decisiva de esa caída no estriba en la presencia de ese objeto en la vía sino en la distracción del peatón. (...) La existencia de esas irregularidades en el pavimento no produce siempre e ineluctablemente la caída de los peatones. La inmensa mayoría transitan sobre ellos o los sortean sin experimentar caídas. La caída de un peatón no se debe, por tanto, a la mera existencia de esa deficiencia, sino a que a ella se ha unido de manera determinante la negligencia del transeúnte. Es esta la causa de su caída y no la presencia de esa irregularidad. También se ha señalado por este Consejo que 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 aquélla 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 aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas 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". 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). Este criterio se reitera, entre otras, en las SSTs de 13 de abril de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 30 de septiembre de 2003».

4.4.2. La doctrina anteriormente expuesta resulta plenamente aplicable al presente supuesto. Y es que la materialización del hecho lesivo no se produce por el incumplimiento de la Administración municipal de su deber de conservación y mantenimiento en condiciones de seguridad de las zonas habilitadas al tránsito de los peatones, sino como consecuencia de la negligencia del propio viandante, al no adoptar la diligencia debida en su deambular en atención a las características de la

acera. Máxime si se tiene en cuenta que: a) La caída se produce en la vía pública en torno a las 20 horas del día 15 de junio de 2016, y en un tramo de acera perfectamente iluminado por una farola, con doble luminaria, situada a menos de tres metros -según se deduce de la documental fotográfica aportada por la reclamante-, por lo que, razonablemente, cabe presumir la existencia de unas adecuadas condiciones de luminosidad, b) Que en función del periodo del año en que se produce la caída (verano) y teniendo en cuenta que no se acredita la existencia de sustancias resbaladizas y/o elementos que pudieran suponer un obstáculo y/o peligro para la deambulación, se ha de colegir que el pavimento estaba seco y en condiciones para la correcta deambulación -circunstancia averada nuevamente a través del reportaje fotográfico aportado por la reclamante-; y c) Que, pese a la existencia de ese ligero desnivel, se trataba de una irregularidad en el pavimento de la acera perfectamente visible (tal y como lo constata el testigo propuesto por la parte interesada -pregunta n.º 9-) y, además, fácilmente sorteable en función del ancho de la acera [tal y como destaca el informe de 24 de julio de 2018, del Área de obras e infraestructuras, «(...) el ancho de la vía permite transitar por la misma sin tener que atravesar dicho registro, no teniendo que ser necesario transitar por el tramo entre jardineras, dado que es un paso de vehículos (...)».

Por estas razones, se ha de concluir que las características de la vía no fueron la causa determinante de la caída sufrida, sino la propia negligencia del peatón, pues la interesada debió haber acomodado su marcha al estado y las características de la acera, prestando la debida atención a las condiciones del lugar. En otras palabras, la causa del hecho lesivo es únicamente imputable a la propia interesada, de modo que la Administración no tiene el deber jurídico de soportar la lesión, la cual, por consiguiente, no deviene indemnizable.

4.5. Finalmente, en lo que se refiere a la tesis introducida por la interesada en el trámite de audiencia (y respecto a la que la Propuesta de Resolución guarda silencio), consistente en imputar el evento dañoso al servicio público municipal por el hecho de que la colocación de las pilonas escamoteables no resultaría acorde, en opinión de su perito, con la normativa en materia de accesibilidad para las personas con movilidad reducida, se ha de adelantar que la conclusión no puede ser otra que la desestimatoria de la pretensión ejercitada. Y ello sobre la base de los siguientes argumentos jurídicos:

4.5.1. Tal y como ha venido señalando la doctrina sentada por otros Consejos Consultivos, la aplicación de la normativa en materia de accesibilidad sólo resulta viable en aquellos casos en que el o la reclamante, en atención a sus circunstancias personales, se encuentren encuadrados dentro del ámbito de aplicación subjetiva de la norma.

En este sentido, resulta especialmente ilustrativo lo manifestado por el Dictamen n.º 4/2017, de 19 de enero, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en el que se puede leer lo siguiente:

«(...) con respecto a los intentos, como el presente, de erigir como parámetro o estándar objetivo, automático y con carácter universal -aplicable por lo tanto a las caídas sufridas en la vía pública por cualquier persona afectada o no por algún grado de discapacidad-, de valoración del funcionamiento del servicio de mantenimiento de vías públicas, las diferentes prescripciones, ya sean éstas estatales, autonómicas o incluso municipales, dictadas en materia de accesibilidad o eliminación de barreras arquitectónicas, contenidas en la normativa reguladora de los derechos de las personas con discapacidad, es doctrina de este Consejo, -por todos y recientemente en nuestro Dictamen Núm. 14/2016-, que tal tesis, y sin perjuicio del valor hermenéutico que cabe otorgar a este tipo de normativa, no puede ser acogida cuando los perjudicados no se encuadren en este grupo de personas. Aplicando al presente asunto esta doctrina, y no constando acreditado entre la documentación incorporada al expediente que la reclamante pertenezca al colectivo de especial protección al que se dirige la normativa invocada tanto por ella como por su perito, contenida en la actualidad en el art. 4 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, debemos concluir que no procede analizar la normativa invocada a los efectos pretendidos, por lo que la reclamación, tal y como hemos adelantado, ha de ser desestimada».

Por su parte, el Dictamen n.º 14/2016, de 21 de enero de 2016, del precitado Organismo consultivo señala lo siguiente:

«(...) el interesado fundamenta su pretensión en lo que considera una vulneración de la normativa autonómica en materia de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras, parece oportuno comenzar nuestro análisis por esta cuestión. Con respecto a la invocada Ley del Principado de Asturias 5/1995, de 6 de abril, y su posible aplicación a caídas en la vía pública, ya señalamos en nuestro Dictamen Núm. 44/2013 que “el preámbulo de dicha norma justifica la aprobación de la misma en el cumplimiento de diversos objetivos relacionados con “la mejora de la calidad de vida de toda la población, y específicamente de las personas con movilidad reducida o cualquier otra limitación”, con base en las previsiones constitucionales plasmadas en los arts. 9.2, 47 y 49 de la 14 Constitución y en la expresamente citada Ley

13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos. En concreto, el artículo 49 de la Constitución establece que los “poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”, plasmándose este principio programático general en dicha Ley 13/1982, cuyo título IX regula precisamente los aspectos referentes a la movilidad y las barreras arquitectónicas”. De lo anterior ya concluimos entonces, y ahora nos reiteramos, que “tal encuadre obliga, en lo que ahora interesa y en cuanto a la valoración de la existencia de un anormal funcionamiento del servicio público, a descartar que las disposiciones de la norma autonómica, en cuanto traslación a su vez de la legislación estatal mencionada, se constituyan de manera automática en parámetro o estándar objetivo de valoración del funcionamiento del servicio de mantenimiento de vías públicas cuando el afectado no pertenece al colectivo de especial protección al que propiamente se destinan las prescripciones normativas examinadas, sin perjuicio del valor hermenéutico que pueda atribuírsele a tal normativa especial».

4.5.2. Por otro lado, y como ha tenido ocasión de señalar la doctrina jurisprudencial, el incumplimiento de la normativa en materia de accesibilidad, supresión de barreras y no discriminación de las personas con discapacidad, no implica que, necesariamente, exista relación de causalidad.

Así, y sirva como ejemplo, la Sentencia n.º 1098/2012, de 8 junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que recuerda que no se puede «(...) *conectar de forma automática la inobservancia de las normas sobre accesibilidad con las caídas por pérdida de equilibrio y deducir de ello, sin discriminación de supuestos, la responsabilidad de los Ayuntamientos por este tipo de accidentes, pues hay que tener en cuenta que la responsabilidad apunta las pautas de calidad en la prestación de los servicios que pueden ser exigidas a la Administración, entendiéndolo el juzgador que (...) habrá que tener en cuenta un estándar intermedio, esto es, el que puede darse con arreglo a las posibilidades de gestión y económicas existentes, con el fin de establecer un equilibrio entre el sistema de responsabilidad, la posibilidad de gestión, sus pautas de calidad y el propio sistema económico financiero, para no convertir el régimen de responsabilidad pública en planteamientos cercanos a una asistencia social universal, y así lo ha entendido la doctrina -que la sentencia cita- en que se llega a la conclusión de irresponsabilidad, pese a reconocer la existencia de un vado con pendiente superior a la que establece la legislación sobre accesibilidad, advirtiendo que, si son perfectamente visibles, no presentan irregularidades relevantes, los*

hechos ocurren a plena luz del día y la persona no padece ningún tipo de discapacidad, no puede generarse responsabilidad patrimonial por falta de nexo causal (...)». Así pues, -prosigue la sentencia- *«(...) no puede vincularse sin más y de forma automática la inobservancia de la norma sobre accesibilidad con la causa de cualquier caída por pérdida de equilibrio»*.

En idéntico sentido se pronuncia la sentencia n.º 1019/2017, de 2 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Rec. 626/2016), al afirmar con rotundidad -respecto a la vulneración de la normativa en materia de accesibilidad y supresión de barreras- lo siguiente:

«No es cierto que la contravención de la normativa invocada genere el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, en todo caso. Bien es cierto que la ordenanza para la Accesibilidad y la Eliminación de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas, del Transporte y de la Comunicación (...), indica en su art. 10.4 que “4. Los árboles situados en estos itinerarios tendrán los alcorques cubiertos con rejillas situadas en el mismo plano que el pavimento circundante. En caso de utilizar enrejado, la anchura máxima de la malla será de 2 cm”. Sin embargo, no toda actuación ilícita da lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración, de igual forma que no toda actuación lícita la excluye. Lo esencial es determinar en cada caso si concurren los requisitos jurisprudencialmente definidos para ello, que hemos sintetizado en reiteradas ocasiones».

4.5.3. Pues bien, aplicando al presente caso la doctrina expuesta anteriormente y, por tanto, no constando acreditado entre la documentación incorporada al expediente que la ahora reclamante pertenezca al colectivo de especial protección al que se dirige la normativa citada, y, asimismo, habiéndose producido una ruptura del nexo causal por las razones que se aducen en el apartado 4.4.2 del presente dictamen (sin que el mero incumplimiento de la normativa en materia de accesibilidad genere automáticamente la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración Pública), es por lo que debemos concluir que procede, nuevamente y desde esta otra perspectiva, desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...).

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se estima parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal se considera que no es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.