



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 8 9 / 2 0 2 0

(Sección 2ª)

La Laguna, a 3 de junio de 2020.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Orotava 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. 73/2020 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde de La Orotava, es la Propuesta de Resolución formulada en el procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial, iniciado el 15 de diciembre de 2015 a instancias de (...), por los daños sufridos por una caída consecuencia del mal estado del pavimento de una vía municipal.

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), por superarse el límite cuantitativo de 6.000 € establecido en dicho precepto, ya que se reclama una indemnización de 24.272,24 euros.

3. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen le corresponde al Sr. Alcalde según lo dispuesto en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC, en relación el primer precepto con el art. 142.3, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), normativa aplicable al caso en virtud de la Disposición transitoria tercera a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, porque a la entrada en vigor de ésta el presente procedimiento ya estaba iniciado.

* Ponente: Sra. de León Marrero.

4. En el análisis a efectuar resultan también de aplicación, el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPAPRP), 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 los Municipios de Canarias.

5. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva. La reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo (arts. 31 y 32 LRJAP-PAC, en relación con el art. 4.1 RPAPRP), puesto que alega daños producidos 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.

6. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 142.5 LRJAP-PAC. En este sentido, el evento dañoso se produce el 22 de octubre de 2015 y el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial se presenta el 21 de marzo de 2016, por lo que la reclamación ha sido interpuesta en plazo.

7. Se ha sobrepasado en exceso el plazo máximo de seis meses para resolver (art. 13.3. RPAPRP); sin embargo, aún 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 [arts. 42, apartados 1 y 7, 43.1 y 3.b) y art. 141.3 LRJAP-PAC].

8. 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 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Alcalde-Presidente.

9. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que, por producir indefensión a la interesada, impida un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

10. A la tramitación del procedimiento en que se ha aprobado el presente Dictamen le ha resultado de aplicación el RD 463/2020, de 14 de marzo, declarando el estado de alarma en todo el territorio nacional. En atención al mencionado RD se

dictó por el Presidente de este Consejo Consultivo la Resolución 14/20, de 17 de marzo, ordenando la interrupción de los plazos para la aprobación de dictámenes, lo que ha afectado a la tramitación de este procedimiento consultivo.

No obstante, mediante Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se ha procedido al levantamiento de la suspensión declarada por el Real Decreto 463/2020, a cuyo efecto su art. 9 dispone que *«con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas»*.

II

1. Los hechos que causaron los daños por los que se reclama, según la reclamante, son los siguientes:

El día 22 de octubre de 2015 sobre las 19:30 horas, al salir de su vivienda, y como consecuencia del mal estado de conservación en la que se encontraba la acera que está justo por fuera de su propiedad, sufrió una caída, sintiendo fuerte dolor en el tobillo izquierdo y precisando ayuda de tercero para poder incorporarse.

Seguidamente fue trasladada por la persona que vino a socorrerle, (...), al Centro de Salud de la Dehesa, remitiéndola al Hospital (...) de Puerto de la Cruz, diagnosticándosele por dicho Centro tras la práctica de las pruebas que estimaron oportunas, fractura de tercio distal de peroné, remitiéndola al especialista de zona para el correspondiente control. En todo momento estuvo acompañada y por tanto fue conocedor de los hechos, (...).

Acompaña informes médicos de la realidad de sus lesiones, acta de comparecencia ante la Policía Local, así como diversas fotografías del estado de la vía. Propone la práctica de prueba testifical.

2. Durante la fase de instrucción se ha recabado informe de la Unidad de servicios, obras y desarrollo local en el que se manifiesta que por parte del Ayuntamiento no se estaba realizando ningún tipo de obras en esa calzada en el momento de producirse el daño por el que se reclama.

3. Consta en el expediente, reportaje fotográfico realizado por la Policía Local realizado el 12 de diciembre de 2015, así como informe de (...), de 11 de enero de 2016, en el que manifiesta que no tenía conocimiento del mal estado de la acera, pero que procedió a su reparación, eximiéndose de cualquier tipo de responsabilidad.

4. La prueba testifical no se practica porque la instrucción entiende su improcedencia como medio de prueba, puesto que ninguna de las dos personas propuestas por la interesada fueron testigos directos del accidente, tal y como expresamente reconoce la reclamante en el Acta de comparecencia de fecha 9 de diciembre de 2015 («preguntada si hubo testigos de la caída, contesta que no») no pudiendo aportar datos precisos de lo sucedido ni respecto al momento, lugar, forma y causa del accidente alegado por la reclamante.

5. Dado el preceptivo trámite de audiencia, la interesada presenta informes médicos.

6. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad formulada por la interesada al no quedar acreditado que se hayan producido los daños que alega por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos de la Corporación Local.

III

1. Como hemos razonado reiteradamente, la carga de probar el nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público incumbe al reclamante, según 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), recae 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.

En el presente caso, la reclamante achaca su caída, y las consecuentes lesiones que le producen, al mal estado de la vía. Sin embargo, no aporta soporte probatorio que acredite sus manifestaciones. En efecto, el relato de los hechos se basa únicamente en su testimonio, sin que haya acreditado ni el lugar ni el momento en

que se realizaron los hechos: ni los testigos propuestos presenciaron los hechos, ni las fotografías lo acreditan. Esa ausencia de material probatorio justifica por sí misma, como hemos razonado, la desestimación de la reclamación.

2. A mayor abundamiento, resulta pertinente reiterar la doctrina de este Consejo sostenida precisamente en relación con accidentes ocurridos en las vías públicas, en la que se ha venido argumentando que no siempre existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías y los daños producidos en supuestos en los que se encuentran desperfectos en la calzada, como parece que acontece en este caso, porque los viandantes están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y, por ende, obligados a percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos.

En efecto, como este Consejo Consultivo ha manifestado al respecto en su Dictamen 97/2018, de 15 de marzo:

«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 falta de diligencia 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)”».

Además, en lo que se refiere a la intervención de la actuación negligente de los afectados en el acontecer de los hechos, hemos señalado que:

«(...) pues para que exista ruptura de nexo causal no sólo debe de tratarse de un conducta negligente o inadecuada al menos, extraordinaria y ajena al servicio, sino que, como afirma el Tribunal Supremo (cfr. Sentencias de 27 de noviembre de 1995 y de 30 de septiembre de 2003, entre otras), “se precisa que la intervención del afectado o de un tercero ha de ser relevante para excluir el nexo causal”».

A mayor abundamiento, el Tribunal Supremo en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 8 noviembre 2010, señala que: *«(...) 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”».

No obstante, como advertimos, 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).

En el caso que nos ocupa, de la documentación obrante en el expediente (fotografías y distintos informes) está probada la realidad del daño y de las lesiones y que la acera adolece de algunas irregularidades.

Pero aun admitiendo que la caída se produjo como alega la interesada, no es posible achacar a tales irregularidades la exclusividad de la producción del hecho lesivo, tanto porque eran visibles a la hora en que se produjo el accidente, sobre las 19:30 de la tarde, como porque no consta que esa haya sido la causa de otras caídas, como, en fin, porque la interesada conocía el estado de la calzada al estar justo por fuera de su domicilio, como ella manifiesta en su escrito de reclamación.

Por ello, en este caso no habría confianza en el buen estado de las vías públicas, lo que obligaba a la reclamante a extremar, si cabe, la necesidad de prestar un mínimo de atención al deambular por ellas, lo que habría evitado la caída y, en consecuencia, el daño sufrido.

Tales consideraciones, junto con la inexistencia de un mínimo material probatorio, impiden apreciar que esas deficiencias en la acera permitan sostener por sí mismas el necesario nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público viario, elemento indispensable para que surja la responsabilidad de la administración municipal, por lo que hemos de concluir que la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria de la reclamante, se ajusta a Derecho.

C O N C L U S I Ó N

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