



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2ª)

La Laguna, a 3 de junio de 2020.

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 personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 89/2020 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente dictamen -solicitado por el Sr. Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria- tiene por objeto la propuesta de resolución de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal, iniciado 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 el día 5 de enero de 2018 en la calle (...), de las Palmas de Gran Canaria, debido al mal estado de la calzada.

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 euros establecido por el precitado artículo, toda vez que la interesada reclama 7.696 euros.

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

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación además de la LPACAP; 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 los Municipios de Canarias.

4. 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 5 de enero de 2018 y el escrito de reclamación se presenta ante la Entidad Pública con fecha 10 de enero de 2018, por lo que se entiende que la reclamación ha sido interpuesta en plazo.

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 LPACAP). En el presente supuesto, se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

6. 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 Sr. Alcalde.

Competencia ésta que, de acuerdo con lo dispuesto en la Consideración Jurídica tercera de la propuesta de resolución, ha sido delegada a la Concejala de Gobierno del Área de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura (Decretos de Alcaldía n.º 30.687/2019, de 25 de julio y n.º 29.036/2019, de 26 de junio).

7. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

7.1. En este sentido, se ha de indicar que la reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [arts. 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.

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

7.3. 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 parte en el procedimiento; puesto que la Administración responde directamente a 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.

8. 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. 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 municipal.

A este respecto, la interesada señala lo siguiente en su escrito inicial de reclamación -folio 4-:

«Primero.- El día 5 de enero sobre las 00,30 horas, y viajando de pasajera en el vehículo propiedad de mi hijo (...), en dirección a mi domicilio, éste aparcó en la calle (...), y cuando bajé del vehículo y me dirijo al maletero del coche para coger unos enseres, tropecé con el asfalto debido al agujero o bache de unos 8 centímetros que existe en el mismo, cayendo al suelo y golpeándome en la cadera izquierda y el tobillo derecho y en la rodilla.

Al levantarme sentí un profundo dolor, no obstante, me fui a casa, y a las 07.00 horas de la mañana al ser insoportable el dolor que tenía me llevaron a la (...), donde se me diagnosticó una Fractura de maléolo peroneo derecho, con inmovilización de la pierna por Férula genopedica. (...)».

2. Si bien en la reclamación inicial no se determina el importe de la indemnización pretendida, se ha de advertir que, previo requerimiento de subsanación por parte del órgano instructor, la interesada presenta escrito con fecha 10 de agosto de 2018 en el que fija en 7.696 euros el quantum indemnizatorio -folio 29-.

III

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

1. El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, el día 10 de enero de 2018, 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 5 de ese mismo mes y año.

2. Con fecha 5 de febrero de 2018 se acuerda dar traslado del siniestro a la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades.

3. El día 6 de febrero de 2018 se acuerda la admisión a trámite de la reclamación interpuesta y se designa instructor y secretario del procedimiento. Dicho acuerdo consta notificado telemáticamente a la interesada.

4. Mediante oficio de 6 de marzo de 2018 se solicita informe a la Unidad Técnica de Vías y Obras, que es evacuado el día 19 de ese mismo mes y año.

5. Con fecha 27 de julio de 2018 se requiere a la interesada para que subsane los defectos advertidos en la reclamación inicial, acompañe los documentos solicitados y cuantifique el importe de la indemnización pretendida.

6. El día 10 de agosto de 2018 tiene registro de entrada en la Entidad Pública el escrito de subsanación presentado por la perjudicada, en el que ésta, aparte de dar cumplimiento a lo requerido por la Administración, fija en 7.696 euros la cuantía reclamada en concepto de indemnización.

7. Con fecha 18 de septiembre 2018, se solicitó un nuevo informe a la Unidad Técnica de Vías y Obras. Éste es evacuado el día 26 de septiembre de 2018.

8. El día 15 de octubre de 2018 se solicita informe al Servicio municipal de Limpieza Viaria y Recogida de Residuos Sólidos Urbanos. El informe es emitido con fecha 10 de diciembre de 2018.

9. Con idéntica fecha (15 de octubre de 2018), el órgano instructor dicta resolución por la que se acuerda la apertura del periodo probatorio. Dicho acuerdo se comunica por vía telemática a la interesada.

10. Previa citación de los testigos propuestos por la parte reclamante y debidamente admitidos, con fecha 8 de noviembre de 2018 se procede a la práctica de la prueba testifical, con el resultado que obra documentado en el expediente.

11. Con fecha 19 de noviembre de 2018 se solicita a la entidad aseguradora municipal la valoración económica de las lesiones sufridas por la reclamante. Dicha valoración es recibida el día 1 de octubre de 2019, cuantificando las lesiones en 5.140,08 euros.

12. Instruido el expediente e inmediatamente antes de dictar propuesta de resolución, se le notifica a la interesada la iniciación del trámite de audiencia acordado con fecha 1 de octubre de 2019; facilitándosele una relación de los documentos obrantes en el procedimiento -a fin de que pudiera obtener copia de los que estimase convenientes-, y se le concede un plazo de diez días para que formule alegaciones y presente cuantos documentos y justificaciones estime pertinentes.

13. La perjudicada formula escrito de alegaciones el día 30 de octubre de 2019, mostrando su conformidad *«(...) con el informe emitido por el Jefe de Servicio de RRSU, en virtud del cual establece relación de causalidad entre los hechos producidos y los daños ocasionados, así como con el Informe médico de secuelas y*

periodo de IT, estableciendo 88 días improductivos, y que de conformidad con el baremo de aplicación corresponde una indemnización de 4.599 €».

14. Con fecha 2 de diciembre de 2019 se formula informe-propuesta de resolución en virtud de la cual se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...) «(...) *por las lesiones ocasionadas por una caída motivada por la existencia de un bache en la calzada en la calle (...), núm. 34 el día 5 de enero de 2018, por ruptura del nexo causal debida (sic) la intervención de un tercero»* (Apartado primero de la parte dispositiva).

15. Mediante oficio de 11 de febrero de 2020 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 24 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. Con carácter previo a entrar en el fondo del asunto, conviene advertir que, si bien la interesada formula escrito de alegaciones el día 30 de octubre de 2019, mostrando su conformidad «(...) *con el informe emitido por el Jefe de Servicio de RRSU, en virtud del cual establece relación de causalidad entre los hechos producidos y los daños ocasionados, así como con el Informe médico de secuelas y periodo de IT, estableciendo 88 días improductivos, y que de conformidad con el baremo de aplicación corresponde una indemnización de 4.599 €»*, cantidad que determinaría conforme al art. 11.1.D.e) LCCC la no preceptividad del presente dictamen, tal conformidad no puede ser tenida en cuenta, por cuanto se presta en atención a dos factores principales, de un lado, el informe emitido por el Jefe de servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos (RRSU), en virtud del cual se declara que existe relación de causalidad entre los hechos producidos y los daños ocasionados a la interesada a consecuencia de las lesiones sufridas por la caída denunciada; y de otro, el informe médico de valoración provisional emitido por la compañía aseguradora de la Corporación Local, que generan a la reclamante expectativas legítimas sobre la prosperabilidad de su pretensión, que posteriormente es desestimada en la Propuesta de Resolución. Lo contrario supondría ir en contra de los principios de buena fe y confianza legítima proclamados en el art. 3 LRJSP. La doctrina sobre el principio de protección de la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales en nuestro ordenamiento de la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, comporta, según la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal

Supremo, que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones. Según Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 2.009 *«El principio de confianza legítima fue recogido en la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1990, y ha sido aplicado posteriormente por el mismo Alto Tribunal en el ámbito del derecho de la competencia, así en STS de 28 de julio de 1997 y 26 de septiembre de 2000. De acuerdo con esta última sentencia, el principio de confianza legítima debe aplicarse "(...) cuando se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le (...) (al particular beneficiado) (...) induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de actuación administrativa"».*

2. Sentado lo anterior, y por lo que se refiere al fondo del asunto, la propuesta de resolución sometida al análisis de este Consejo Consultivo desestima la reclamación presentada; pues, si bien entiende que en el expediente administrativo se encuentra acreditado el hecho por el que se reclama, sin embargo, no se ha probado la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento normal o anormal del servicio público, entendiéndose en este caso, que existe ruptura del nexo causal debido a la intervención de un tercero.

De esta manera, y no siendo discutida por la Administración Pública la realidad del hecho lesivo, procede efectuar las consideraciones que se exponen a continuación respecto a la relación de causalidad.

3. De acuerdo con la reiterada doctrina jurisprudencial, *«debemos recordar que si bien el artículo 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 de los artículos 32 y ss. de la LRJSP se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencial, 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.

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).

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, procede apreciar la existencia de dos concausas que motivaron el acaecimiento del resultado lesivo.

En primer lugar, existe una primera causa determinante de la producción del resultado lesivo: la inobservancia por parte de la reclamante del cuidado y diligencia exigibles en su deambular, toda vez que se aprecia una evidente falta de atención de la viandante a las circunstancias de la calzada que contribuyó a la causación del resultado lesivo. Ya que este tuvo lugar, en las inmediaciones de su domicilio (lo que presupone el conocimiento de las circunstancias del lugar) cuando la reclamante bajó del vehículo, previamente estacionado por su hijo, y al dirigirse a la acera introdujo el pie en un bache que le provocó la caída, tal como se acredita con la testifical practicada. Debiendo tenerse también en cuenta a los efectos de moderar su responsabilidad, que los hechos tuvieron lugar en horas nocturnas, sin que conste la iluminación del lugar.

Al hilo de lo expuesto anteriormente, resulta oportuno reproducir la doctrina establecida por este Consejo Consultivo en asuntos similares. Así, sirva como ejemplo el Dictamen 313/2018, de 17 de julio, en donde se señala lo siguiente:

«En relación con el funcionamiento del Servicio, procede remitirse a lo que ya se le manifestó en el reciente Dictamen 131/2018, de 3 de abril, en el que se indicaba lo siguiente:

“Como ha razonado este Consejo en supuestos similares (DDCCC 88/2018, 398/17, 397/2017 y 390/2017, entre otros), aun admitiendo, como se hace, que la causa de la caída fuera el alegado desperfecto, es preciso tener en cuenta que de la mera producción del accidente no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración pues se precisa que, entre otros requisitos, concurra el necesario

nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño por el que se reclama”.

En relación con este requisito cuando se trata de caídas producidas en los espacios públicos procede reiterar la reiterada doctrina sentada por este Consejo en el Dictamen 376/2015, donde se ha señalado lo siguiente:

“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. (...).

Las calles de una ciudad presentan distintos planos y elementos sobre su superficie que los transeúntes han de superar o sortear. (...).

En el supuesto de que los desniveles, irregularidades y presencia de obstáculos en las vías públicas obedezcan a deficiencias en el funcionamiento del servicio de conservación de las vías públicas, si son visibles por los viandantes éstos pueden evitar tropezar con ellos y caer, ya sea sorteándolos, ya sea adaptando su marcha al estado de la vía. En caso de que tropiecen con ellos y caigan, tampoco es el estado de la vía la causa eficiente de su caída, sino la omisión de la precaución debida al deambular”.

Sin embargo, también hemos señalado (por todos, Dictámenes, 191/2017, de 12 de junio y 99/2017, de 23 de marzo) que esta regla general -la inexistencia de nexo 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, porque los peatones 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- admite excepciones, lo que nos obliga a 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 pues no es razonable exigirle a los peatones un nivel de atención extremo al transitar por la vía pública, máxime cuando lo hacen con la confianza en que la Administración ha prestado el servicio con la eficacia que se le presupone».

En segundo lugar, y sin perjuicio de lo señalado anteriormente, se aprecia la existencia de una segunda concausa que motiva el acaecimiento del hecho lesivo: la inadecuada ejecución y mantenimiento de la calzada por parte de la Entidad Pública.

Respecto al defectuoso funcionamiento del servicio público de ejecución y mantenimiento de las vías por las que ha de transitar el viandante, también se ha pronunciado este Consejo Consultivo, en nuestra más reciente doctrina, entre otros, en los Dictámenes n.º 307/2018, de 11 de julio, 367/2018, de 12 de septiembre, 397/2018, de 28 de septiembre, 116/2019, de 4 de abril y 139/2019, de 23 de abril y 272/2019, de 11 de julio, en el sentido siguiente:

«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».

Una vez expuesta la doctrina aplicable, y descendiendo a las circunstancias concretas del caso analizado, se entiende que la inobservancia de la diligencia exigible a la viandante en atención al estado de la calzada por la que transitaba no supone una ruptura del nexo causal determinante de la exoneración de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Por lo que cabe apreciar la existencia de una concurrencia de causas en la producción del hecho lesivo.

En primer lugar, se ha indicado que *«la responsabilidad municipal está fuera de toda duda, conforme a los arts. 25.2.d y 26.1.a de la LRBRL, ya que el Ayuntamiento es el responsable de las calzadas y aceras, por lo que una caída en la calle le atribuye a él la responsabilidad»* (sentencia n.º 192/2014, de 25 de junio, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Lleida).

En segundo lugar, *«(...) admitida la competencia de los municipios en materia de mantenimiento de la limpieza viaria y recogida de residuos (artículo 25.2, letra l) de la Ley 7/1985, de 2 de abril) y su obligación de mantener las vías públicas en condiciones objetivas de seguridad para el tránsito de vehículos y personas, la exigencia de cumplimiento debe ajustarse a criterios razonables y no exorbitantes, con un nivel de mínimos y no de medios, habida cuenta que, de un lado, las Administraciones Públicas, aun siendo calificándose de objetiva la responsabilidad patrimonial que les incumbe, no se configuran como aseguradoras universales que deban asumir todo siniestro que tenga lugar en vías de su titularidad, sino tan solo cuando ha mediado una inobservancia de las obligaciones que les incumben. Y, de además y complementariamente a lo expuesto, es reiterada la jurisprudencia (sentencia del Tribunal Supremo de 17/06/2014; RC 4856/2011), que en los supuestos de responsabilidad derivados de una inactividad, lo que se exige es la prueba de una razonable utilización de los medios disponibles en orden a evitar hechos lesivos como el que ahora analizamos, lo que en términos de prevención se traduce en una prestación adecuada a las circunstancias de tiempo, lugar, desarrollo de la actividad, estado de la técnica, capacidad de acceso, distribución de recursos, en definitiva, lo que se viene considerando un funcionamiento estándar del servicio (...)»* (sentencia n.º 329/2015, de 27 de mayo de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 1ª del Tribunal Superior de Justicia de Galicia).

Y, en tercer lugar, *«(...) no se debe obviar que el funcionamiento anormal de los servicios públicos puede partir, no solamente de actos positivos que en su ejecución generan la existencia de un daño a terceros, sino también y a la inversa, por el incumplimiento de una obligación de hacer o la omisión de un deber de vigilancia, por mucho que los mismos no sean dolosos y siempre que pueda decirse que la Administración tenía el deber de obrar o comportarse de un modo determinado, (STS de 27 de marzo de 1998), entendiéndose la doctrina que para que exista responsabilidad por omisión es preciso que concurren tres notas: la existencia de un deber de actuar, la omisión por parte de la Administración de tal deber, y que la actividad sea materialmente posible, debiendo realizar el órgano jurisdiccional un*

examen del estándar al que debe obedecer la actividad administrativa para decidir si existe responsabilidad» (sentencia de 21 de junio de 2007, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 3 de Oviedo, Rec. 280/2006).

Pues bien, en el supuesto analizado se dan los requisitos señalados anteriormente.

Por un lado, es innegable la responsabilidad de la Administración Pública municipal en la conservación y mantenimiento de las vías en condiciones de seguridad para los viandantes al amparo de lo dispuesto en los arts. 25.2, letra d) y 26.1, letra a) LRBRL. A partir de dichas normas se extrae un auténtico deber jurídico de actuar por parte de la Administración, debiendo ésta garantizar que el tránsito de los peatones por las vías se haga en condiciones de seguridad, evitando en lo posible y mediante la adopción de las medidas oportunas, la existencia de riesgos que pudiesen afectar negativamente a los viandantes.

Y, por otro lado, se produce una omisión del deber de actuar por parte de la Entidad Pública; tratándose de una actividad materialmente posible con arreglo a los estándares medios de rendimiento del servicio. En este caso, recae sobre la Administración la carga de la prueba de las circunstancias eximentes de su responsabilidad. En este sentido, el Ayuntamiento se exime de responsabilidad al entender que se ha roto el nexo de causalidad como consecuencia de la intervención de un tercero. No obstante, en el informe emitido por el Jefe del Servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos se hace constar que el bache donde tropezó la reclamante corresponde a una horquilla para la delimitación de los espacios reservados a los contenedores de residuos que fue arrancada por un tercero desconocido, sin que conste prueba alguna de la existencia de tal tercero, ni que, en el caso de existir, la actuación del mismo estuviera temporalmente tan próxima al hecho lesivo que pudiera interrumpir el nexo causal. Antes al contrario, de las fotografías obrantes en el expediente, se desprende que el bache hacía tiempo que se encontraba en la calzada, máxime si se tiene en cuenta que no había ni rastro de la horquilla supuestamente arrancada, además el informe referido, hace referencia al dilatado lapso temporal al hacer constar *«En el caso que nos ocupa, no consta la retirada de la horquilla en el lugar indicado, por lo que supuestamente ha sido arrancada por el golpe de algún vehículo, siendo retirada posteriormente por un tercero desconocido»*. A la vista de lo anterior, la alegada causa de exoneración no está adecuadamente formulada, pues es la hipotética intervención de ese incierto

tercero, la que determina la responsabilidad de la administración, en este caso por mal funcionamiento de los servicios públicos, ya que no adoptó las medidas adecuadas, y que son de su incumbencia, para prevenir daños como los que se produjeron en el presente supuesto, al no haber reparado el desperfecto en la calzada.

Tampoco determina la ruptura del nexo causal la circunstancia de que la víctima circulara por una parte de la calzada, toda vez que ha quedado acreditada por la documental y la testifical practicada en el expediente, que el siniestro tuvo lugar cuando la reclamante se bajó del vehículo, después de estacionarlo en una zona habilitado por ello, y al dirigirse a subir a la acera metió el pie en el bache existente en la calzada. En este sentido, la propia administración consiente ese estacionamiento, como lo demuestra el reportaje fotográfico, unido al expediente.

En suma, la relación causal, a juicio de este órgano consultivo, se encuentra suficientemente establecida, pues fue el referido bache, el que causó las lesiones, hasta el punto de que si se hubiera reparado el bache después de arrancada la horquilla, el daño no se hubiera materializado.

En consecuencia, como ya ha señalado este Consejo Consultivo en asuntos análogos al presente, 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.

5. Habida cuenta de la concurrencia de culpas en la producción del resultado lesivo (fruto, por un lado, de la falta de atención de la viandante al deambular; y, por otro lado, del incumplimiento por parte de la Administración de sus deberes de conservación y mantenimiento de las vías en condiciones de seguridad para los peatones), resulta necesario proceder a la moderación de la cuantía indemnizatoria.

Respecto a la moderación del *quántum* indemnizatorio, el Tribunal Supremo ha señalado lo siguiente (sentencia de la Sala 3ª, sección 6ª, del Tribunal Supremo, de 12 de mayo de 1998):

«Aún cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose a un carácter directo, inmediato y exclusivo para caracterizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse

responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, la aplicación de esta doctrina no puede ser realizada sin importantes matizaciones que ha llevado a cabo la jurisprudencia más reciente. Así, la sentencia de 25 de enero de 1997 afirma que la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes (aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización) y esta misma doctrina es reiterada por la de 26 de abril de 1997. Por su parte, la sentencia de 22 de julio de 1988 ya declaró que la nota de "exclusividad" debe ser entendida en sentido relativo y no absoluto como se pretende, pues si esta nota puede exigirse con rigor en supuestos dañosos acaecidos por funcionamiento normal, en los de funcionamiento anormal el hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación (asumiendo cada una la parte que le corresponde) o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado».

Por su parte, la sentencia de 8 de octubre de 2013, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Rec. 274/2012), se pronuncia en los siguientes términos:

«En los pleitos relativos a responsabilidad patrimonial de la Administración pública no es infrecuente que se produzcan interferencias entre los títulos de imputación de responsabilidad afectantes a la Administración.

En nuestro ordenamiento jurídico se admite la posibilidad de que, pese a que exista culpa por parte de quien sufrió la lesión y siempre que ésta no sea excluyente de la responsabilidad patrimonial de la Administración, subsista la relación de causalidad a que se refiere el artículo 139 de la Ley 30/1992. En estos casos si concurren además el resto de los requisitos exigidos legalmente, puede declararse la responsabilidad de la Administración.

El reparto de la carga indemnizatoria presupone que el daño es jurídicamente imputable a ambos sujetos de la relación, por haberse acreditado que la conducta de la víctima también ha tenido poder suficiente para causarlo. En estos casos en que el efecto lesivo es jurídicamente imputable en parte al perjudicado y en parte a la Administración, la responsabilidad de ésta última únicamente habrá de cubrir una

parte del daño, debiendo el perjudicado cargar con la otra parte. Y precisamente es esta concurrencia de culpas la que impone una moderación de la cifra indemnizatoria. Para concretar y asignar las cuotas lesivas cuando no sea posible averiguar la cuota ideal con la que la víctima ha contribuido la producción del daño es procedente imputar el efecto lesivo a las dos partes por mitad».

En el supuesto analizado, una vez atendidas las circunstancias concurrentes, el grado de participación de cada agente en la producción del resultado lesivo, y lo resuelto por este Consejo Consultivo en supuestos similares, se entiende oportuno atenuar la responsabilidad de la Administración considerando que ha incurrido en un 60% de responsabilidad, en tanto que la interesada debe asumir otro 40% de responsabilidad, pues esta podía haber extremado la precaución al deambular y prestar más atención al lugar por donde caminaba.

6. Para concluir, se hace necesario indicar que la Propuesta de Resolución habrá de entrar a valorar mediante la aplicación orientativa y no vinculante del baremo de tráfico -sentencia de 18 septiembre 2009, Rec. 604/2007, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, del Tribunal Supremo, entre otras- los perjuicios extrapatrimoniales irrogados a la interesada (perjuicio personal, secuelas, etc.), debiendo indemnizar a ésta en la cuantía y amplitud que resulten debidamente acreditados en el expediente.

Finalmente, y una vez determinado el monto total de la indemnización, procedería, en primer lugar, aplicar la reducción del 40% -por la concurrencia de culpas- y, a continuación, actualizar la citada cantidad a la fecha en que se ponga fin al procedimiento, de conformidad con lo establecido en el art. 34.3 LRJSP.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada por (...) frente a la Administración Pública municipal, se entiende que no es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este informe.