



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 7 5 / 2 0 2 0

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 19 de noviembre de 2020.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Brígida 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. 451/2020 ID)\**.

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

### I

1. El presente dictamen, solicitado por la Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Santa Brígida mediante oficio de 17 de febrero de 2020, con registro de entrada en este Consejo el mismo día, tiene por objeto la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal, iniciado el 2 de mayo de 2019, a instancia de (...), y en virtud del cual se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de una caída acaecida el 30 de abril de 2019, al bajarse de un vehículo y tropezar con un obstáculo existente en la vía, (...), del término municipal de Santa Brígida.

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 9.050 euros.

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

---

\* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

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).

4. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la citada 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 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 (LMC).

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo LPACAP. En este sentido, el evento dañoso se produce el día 30 de abril de 2019, y el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial se presenta el 2 de mayo de 2019, por lo que la reclamación ha sido interpuesta en plazo.

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 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde a la Sr. Alcalde-Presidente.

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 personales sufridos 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 art. 25.2, apartado d) 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 parte en el procedimiento, puesto que la Administración responde directamente frente 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.

## II

La reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada señala los siguientes hechos:

*«Que el día 30/04/2019 sobre las 12:45 horas al bajarme del coche en la C/ (...) y al llegar a la altura del n.º 9, tropiezo con un obstáculo que se encontraba en la vía, cayendo al suelo y provocándome una lesión en el brazo derecho por la que tuve que ser asistida médicamente. Se adjunta informes médicos varios.*

*De todo ello existe informe ya que en el lugar de los hechos acudió una patrulla de la policía local.*

*Solicito: Daños y perjuicios, y gastos médicos que me han ocasionado».*

## III

1. En cuanto a la tramitación del expediente administrativo, constan los siguientes antecedentes de hecho:

1.1. Por Resolución de la Alcaldía n.º 2019-0257, de fecha 21 de junio de 2019, se incoa expediente de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial y se nombra Instructor y Secretario del expediente, la cual fue notificada a (...) con fecha 25 de junio de 2019.

1.2. Por el Instructor del expediente se dictó Diligencia con fecha 28 de junio de 2019, solicitando del Sr. Concejal Delegado de la Policía se remita copia de las actuaciones realizadas por la Policía Local, informando el Subinspector Jefe Accidental de la Policía Local el 11 de julio de 2019, que al respecto se creó el expte. 2141/2019, donde constan el informe policial de fecha 1 de mayo de 2019 y el oficio de remisión a la Concejalía de Tráfico con fecha 3 de mayo de 2019.

1.3. Con fecha 25 de julio de 2019 se remite a la correduría de seguros documentación del expediente para que por la entidad aseguradora se emita valoración pericial, comunicando la correduría de seguros el 9 de agosto de 2019 la apertura del siniestro y traslado a la (...), PLC para su tramitación.

1.4. Con fecha 11 de septiembre de 2019, por la correduría de seguros se requiere:

- Informe técnico, o del encargado del área correspondiente, en relación al lugar del siniestro (dimensiones de la vía pública, dimensiones del supuesto desperfecto, conocimiento del estado de la vía, iluminación, posibilidades de paso, etc.)

- Alegaciones de la empresa encargada del mantenimiento, en caso de existir.

- Requerir a la perjudicada para que indique cuantía reclamada, los testigos de los que se quiera valer y toda la documentación médica relativa a las lesiones producidas.

1.5. Con fecha 21 de octubre de 2019 se requiere a (...) la documentación solicitada por la Aseguradora, presentándose con fecha 29 de octubre de 2019, la misma documentación aportada al incoar el expediente de reclamación de responsabilidad patrimonial y facturas de asistencia a fisioterapia, que es remitida a la correduría el 21 de noviembre de 2019.

1.6. Con fecha 6 de noviembre de 2019 se le remite a la correduría de seguros el Informe del Técnico municipal, en el que se hace constar lo siguiente:

*«En relación a la valoración técnica "(...) sobre el nexo causal del accidente por el normal o anormal funcionamiento de los servicios municipales (...)", emito el siguiente*

**INFORME**

*PRIMERO. Los daños que se produjeron en la Calle arriba mencionada, titularidad del Ayuntamiento de Santa Brígida, son los referidos en Parte Médico, básicamente lesiones en extremidades.*

*SEGUNDO. Conforme a la exposición de hechos y los datos recopilados desde la Concejalía de Tráfico, se desprende que el supuesto obstáculo, es en realidad la base de un hito señalizador vial homologado tipo H-75, el cual según el propio operario de la instalación textualmente expuso que:*

*"El motivo de su colocación fue el limitar el espacio para facilitar el acceso a una persona con discapacidad (con silla de ruedas), por lo que se delimitó dicho espacio con dos balizas H-75 el día anterior a los hechos algún vehículo la deformó quedando el anclaje de sujeción en el asfalto de unos 10 cm aproximadamente de altura el cual se procedió a su retirada una vez informado por la Policía Local una vez producida la caída de la señora. (...)"*

*TERCERO. Del Informe Policial de fecha 1 de mayo de 2019, se extrae lo siguiente:*

*"Según la persona caída al bajarse del vehículo tropezó con un obstáculo en la vía, consistente en un trozo de plástico negro que en su momento se utilizó para poner una señal balizadora (...)"*

*Este elemento (el de apoyo a la baliza) tiene unas dimensiones sobre la calzada de un ancho 20 cm. x 10 cm. de altura, siendo perfectamente observable por cualquier persona con el mínimo cuidado en el tránsito peatonal, en cualquier caso, estaba implantado en la calzada, en un lugar que no es el habitual paso peatonal.*

*CON TODO LO ANTERIOR, se INFORMA DESFAVORABLEMENTE, el nexo causal con respecto al normal o anormal funcionamiento de los servicios municipales. En definitiva, por existir una relación directa, debida más a la falta de atención e imprudencia que opera en estos hechos, por la insignificancia comparada con elementos urbanos por los que se transita habitualmente, respecto a la consecución de lo relatado por la parte reclamante en el expediente».*

1.7. Con fecha 22 de noviembre de 2019, se notifica a (...), que el expediente una vez instruido, estaba a su disposición, y se dio audiencia por plazo de diez días para que pudiera examinar el expediente y formular las alegaciones que estimara pertinente, personándose ese mismo día la hija de la interesada, (...) y, una vez examinado el expediente solicitó copia del informe del Técnico Municipal que figura en el folio n.º 97 del expediente, la cual le fue facilitada.

1.8. Con fecha 4 de diciembre de 2019 y, dentro del plazo establecido, se presenta por (...) escrito de alegaciones, manifestando en su punto tercero su disconformidad con el informe de los Servicios Técnicos Municipales.

1.9. Las alegaciones de la interesada se trasladaron a los Servicios Técnicos Municipales mediante escrito de 9 de diciembre de 2019. No consta al día de la fecha manifestación alguna. En dichas alegaciones de la interesada se recoge la valoración de los daños y perjuicios por importe de 9.050,00 euros.

1.10. El escrito de alegaciones de la reclamante fue enviado a la correduría de seguros con fecha 5 de diciembre de 2019, para su valoración por la aseguradora (...), contestando ésta, mediante alegaciones de 30 de enero de 2020, en las que niegan la existencia de nexo de causalidad, sin perjuicio de lo cual valoran las lesiones en la cantidad de 5.515,99 euros.

1.11. Mediante diligencia del instructor de 2 de diciembre de 2019 se requirió informe de la Policía Local acerca de la existencia de otras denuncias por hechos similares, informando el Oficial Jefe Accidental de la Policía Local el 20 de febrero de 2019 que también se emitió un informe policial por la caída de otra señora en la vía pública por tropiezo con la base de unas señales de balizamiento -que se encontraban estropeadas- en la calle (...), remitiendo informe a la Concejalía de Tráfico recomendando retirar las dos bases de balizamiento para evitar algún accidente similar, especialmente en horario nocturno.

1.12. Por el Sr. Secretario del Expediente se emite el siguiente escrito de 10 de diciembre de 2019:

*«En contestación a la Providencia de fecha 09-12-19 del Instructor del Expte. 2178/2019, interesando que por la Concejalía de Tráfico se informe si el anclaje de la baliza, objeto del accidente, llevaba tiempo en ese estado y si consta denuncias por caídas o por la existencia de ese obstáculo en la vía. También se informe si la señal balizadora se estaba o no utilizando;*

*Por medio de la presente se le comunica que consultados los hechos con el responsable del Departamento de Tráfico municipal (...), este manifiesta desconocer que dicho elemento (baliza) estuviese en mal estado y mucho menos por un largo período de tiempo, puesto que no le consta ningún parte comunicando el mal estado de dicho obstáculo (baliza), tampoco le consta Informe de la Policía Local ni denuncia ciudadana por caídas en dicha zona [calle (...), a la altura del n.º 9], en el Término municipal de Santa Brígida.*

*Así mismo, dicha señalización prestaba y presta a día de hoy la función para la cual fue instalada, que es, el limitar el espacio para facilitar el acceso a una persona con discapacidad física (con silla de ruedas), con la finalidad de que ningún vehículo estacione o se impida a la persona afectada por la discapacidad el acceso a su domicilio.*

*Lo que comunico para su conocimiento y para que conste a los efectos oportunos. En la Villa de Santa Brígida, a la fecha de la firma al margen».*

1.13. La Propuesta de Resolución, de sentido desestimatorio, se emite por el Instructor del expediente el 7 de julio de 2020.

1.14. Este Consejo Consultivo en su Dictamen n.º 188/2020, de 3 de junio, consideró que la Propuesta de Resolución no era conforme a Derecho, debiendo retrotraer el procedimiento, para dar trámite de audiencia a la interesada sobre el informe de la Policía Local sobre otros incidentes previos similares, y sobre el informe de la Concejalía de Tráfico y de la Compañía Aseguradora.

1.15. Con fecha 19 de agosto de 2020 se notifica trámite de audiencia a la interesada para alegaciones que es presentado el 27 de agosto de 2020 manifestando su disconformidad con los informes. Se da traslado a la compañía aseguradora el 31 de agosto de 2020, emitiendo ésta nuevo informe el 14 de octubre de 2020, proponiendo la desestimación de la reclamación

1.16. El 31 de agosto se requirió a la interesada las justificaciones de pago de algunas facturas por sesiones de fisioterapia y de consulta médica, no constando la presentación de las mismas. El importe de las facturas no justificadas es de 250 euros.

1.17. El instructor solicita el 31 de agosto a la intervención municipal informe de existencia de consignación presupuestaria para hacer frente a la franquicia

establecida en el contrato formalizado con la compañía aseguradora, recibándose retención de crédito de fecha 1 de septiembre de 2020 por importe de 450 euros.

1.18. Por Decreto de 7 de septiembre de 2020 se suspende el procedimiento hasta que (...) aporte informe, con comunicación a la interesada. El 14 de octubre de 2020 se aporta el informe, ratificándose en su postura de desestimar la reclamación.

1.19. Por Resolución de 20 de octubre de 2020 se levanta la suspensión del procedimiento con comunicación a la interesada.

1.20. La Propuesta de Resolución estimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial por importe de 8.800 euros es de fecha 27 de octubre de 2020.

2. 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, sobre la Administración pesa la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP.

## IV

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución sometida al análisis de este Consejo Consultivo estima parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial considerando probada la relación de causalidad entre los supuestos daños reclamados y la actuación de la Administración Local, sobre la base de un informe de la Policía Local de 20 de febrero de 2019 remitido a la Concejalía de Tráfico del Ayuntamiento, que pone de manifiesto la existencia de otro incidente previo en el mismo lugar el 7 de febrero de 2019, al tropezar una señora con la base de unas señales de balizamiento. En dicho informe de 20 de febrero de 2019 la Policía Local recomendaba retirar las bases de las balizas para evitar nuevos accidentes.

Este informe contradice otros obrantes en el expediente del técnico municipal que consideraba que el obstáculo era fácilmente observable por cualquier persona con el mínimo cuidado y el operario de la Concejalía de Tráfico, que alegaba desconocimiento de que las balizas se encontraran en mal estado desde hacía tiempo.

2. 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. 32 y ss. 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»*.

A pesar del principio de responsabilidad objetiva en materia de responsabilidad patrimonial, 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).*

Por otro lado, 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. Por esta razón el actual art. 67 LPACAP exige, entre otros requisitos, que en su escrito de reclamación de la interesada proponga prueba al respecto concretando los medios probatorios dirigidos a demostrar la producción del hecho lesivo, la realidad del daño, el nexo causal entre uno y otro y su evaluación económica. Sobre la Administración recae el *onus probandi* de la eventual concurrencia de una conducta de la 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.

3. En el presente caso, a la vista de la pruebas obrantes en el expediente, ha quedado acreditado, por un lado, la existencia de las lesiones (contusión en muñeca

derecha, ambas rodillas y cervicalgia), tal como se desprende de los informes médicos; y por otro, el mecanismo causal de las mismas, esto es, el tropiezo de la reclamante con un obstáculo en la vía, consistente en un trozo de plástico negro que en su momento se utilizó para poner una señal balizadora, así se deduce del informe de la Policía Local, el reportaje fotográfico y testifical que se incorporan al mismo.

Ahora bien, de los datos obrantes en el expediente, debe concluirse que a la producción del siniestro por el que se reclama, concurrieron diversas causas que han de ser tenidas en cuenta, a los efectos de moderar las respectivas responsabilidades.

En primer lugar, existe una primera causa determinante de la producción del resultado lesivo, cual es, la inobservancia por parte de la reclamante del cuidado exigible al bajarse del coche, al no verificar la ausencia de obstáculos que le permitieran apearse del vehículo sin riesgo alguno, no constando tampoco si el lugar en que lo hizo es adecuado para detener el vehículo, no habiendo prestado la suficiente atención a la calzada en atención a la luminosidad existente al tiempo de ocurrir los hechos (12:45 horas).

De esta manera, y a la vista de las circunstancias descritas anteriormente, se entiende que la falta de atención de la reclamante a las circunstancias de la calzada contribuyó a la causación del resultado lesivo.

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 hay 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, esto es, la inadecuada ejecución y mantenimiento de la calle por parte de la Entidad Pública. En relación con esta causa, en el informe de la Policía Local actuante el día de los hechos, se hace constar que la caída se produjo al tropezar la reclamante con un obstáculo en la vía consistente en un trozo de plástico negro que en su momento se utilizó para poner una señal balizadora, dándose aviso al Suboficial jefe accidental de la Policía a los efectos de retirar dicho obstáculo de la vía a través del operario (...) del Ayuntamiento, siendo retirado dicho obstáculo con posterioridad. Y, a pesar de que, en el informe del servicio se haga constar que «(...) el día anterior a los hechos algún vehículo la deformó quedando el anclaje de sujeción en el asfalto de unos 10 cm aproximadamente de altura el cual se procedió a su retirada una vez informado por la Policía Local una vez producida la caída de la señora. (...)» y se

informe desfavorablemente el nexo causal con respecto al normal o anormal funcionamiento de los servicios municipales, y que posteriormente el responsable del Departamento de Tráfico municipal manifieste desconocer que la baliza estaba en mal estado y mucho menos por un largo periodo de tiempo, sin que le conste la existencia de partes denunciando su mal estado ni denuncias por caídas ciudadanas en dicha zona, lo cierto es que estos informes y manifestaciones quedan desvirtuados por el informe policial de fecha 7 de febrero de 2019 (dos meses antes de la caída) en el que otra ciudadana denuncia la caída en la misma vía y como consecuencia del mismo obstáculo, recomendando la Policía Local de Santa Brígida que «(...) se retiren las dos bases de balizamiento de la vía, debido a que se encuentran sin la baliza y así evitar que pudieran volver a ocasionar algún accidente similar, especialmente en horario nocturno, ya que dichas bases son de color negro y en su defecto que sean reemplazadas», informe policial del que tuvo conocimiento el Ayuntamiento de Santa Brígida mediante informe de fecha 20 de febrero de 2019.

Respecto a dicha circunstancia cabe efectuar las siguientes consideraciones:

Como ha señalado también la jurisprudencia (sentencia de 27 de marzo de 2012, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4.<sup>a</sup>, del Tribunal Supremo - Rec.2435/2011-), «(...) en los supuestos de inactividad, jurídica o material, de la Administración, esa relación sólo podrá ser afirmada si, además de la conexión causal en el plano del lógico concurrir de los hechos, existía o pesaba sobre aquélla el deber jurídico de actuar, esto es, de generar una situación distinta de esa inicial de inactividad que hubiera impedido la producción del daño o perjuicio que se le imputa. Lo explica con claridad la sentencia de este Tribunal Supremo de 31 de marzo de 2009, dictada en el recurso de casación núm. 9924/2004, en cuyo fundamento de derecho tercero se lee: "(...) la relación de causalidad no opera del mismo modo en el supuesto de comportamiento activo que en el supuesto de comportamiento omisivo. Tratándose de una acción de la Administración, basta que la lesión sea lógicamente consecuencia de aquélla. Problema distinto es si esa conexión lógica debe entenderse como equivalencia de las condiciones o como condición adecuada; pero ello es irrelevante en esta sede, pues en todo caso el problema es de atribución lógica del resultado lesivo a la acción de la Administración. En cambio, tratándose de una omisión de la Administración, no es suficiente una pura conexión lógica para establecer la relación de causalidad: si así fuera, toda lesión acaecida sin que la Administración hubiera hecho nada por evitarla sería imputable a la propia Administración. (...) Ello conduce necesariamente a una conclusión: en el supuesto de comportamiento omisivo, no basta que la intervención de la Administración hubiera impedido la lesión, pues esto conduciría a una ampliación irrazonablemente desmesurada de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Es necesario que haya algún otro dato en virtud del cual quepa objetivamente imputar la lesión

*a dicho comportamiento omisivo de la Administración; y ese dato que permite hacer la imputación objetiva sólo puede ser la existencia de un deber jurídico de actuar».*

En otras palabras, *«donde no hay deber jurídico no puede haber responsabilidad patrimonial por omisión o inactividad»* (sentencia de 16 de mayo de 2008, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6.ª, del Tribunal Supremo).

Respecto al defectuoso funcionamiento del servicio público de ejecución y mantenimiento de las vías, 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, 272/2019, de 11 de julio y 89/2020, de 12 de marzo, 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 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».*

Asimismo, resulta de especial interés lo manifestado en el Dictamen n.º 310/2015, de 10 de septiembre, de este Consejo Consultivo de Canarias:

*«(...) para que un daño se considere consecuencia de una inactividad administrativa se requiere en todo caso la existencia para la Administración de un previo deber de actuar que la coloca en la posición de garante de que no se produzca tal resultado lesivo y que tal deber no sea cumplido sin mediar causa de fuerza mayor. En los supuestos de responsabilidad por omisión debe identificarse siempre la existencia de un deber de actuar que permita afirmar que la acción omitida formaba parte del ámbito de funcionamiento del servicio público o de la actividad a la que estaba obligada la Administración. Ese previo deber de actuar*

*constituye un presupuesto necesario para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración».*

4. Una vez expuesta la doctrina aplicable, y descendiendo a las circunstancias concretas del caso analizado, podemos concluir, tal como hemos razonado anteriormente, que el hecho dañoso queda probado por el atestado de la Policía Local, donde se refleja el incidente y se señala que la versión de los hechos de la reclamante es confirmada por una testigo.

En cuanto al nexo causal entre el estado de la calzada y la caída de la reclamante, hemos de señalar que la inobservancia de la diligencia exigible a la reclamante en atención al estado de la calzada en el lugar donde se apeó del vehículo 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, tal como se ha analizado.

En primer lugar, se ha indicado que «la responsabilidad municipal está fuera de toda duda, conforme al art. 25.2.d) y 26.1.a) LBRL, 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 1.ª 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), entendiendo 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). Presupuesto que concurren en el presente caso, toda vez que el Ayuntamiento tiene el deber legal de mantener en un adecuado estado de uso las vías del municipio, deber que en esta ocasión ha sido desatendido porque, al menos desde el mes de febrero de 2019, se encontraba la baliza rota, de lo cual tenía conocimiento el Ayuntamiento, ocasionando al menos dos caídas en el transcurso de dos meses, siendo finalmente retirada tras el último incidente, incumpliendo con ello su deber de mantenimiento y conservación de las vías.

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 caminar y de buscar un lugar idóneo para bajarse del vehículo; y, por otro lado, del incumplimiento por parte de la Administración de sus deberes de conservación y mantenimiento de la calzada 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 esta Sala 3.ª, sección 6.ª, del Tribunal Supremo, de 12 de mayo de 1998):

*«Aun 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 4.<sup>a</sup>, 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 70% de responsabilidad, teniendo en cuenta que la existencia del obstáculo se remonta al menos dos meses antes del siniestro, que el Ayuntamiento era conocedor de su existencia y de la necesidad de retirarlo y, finalmente, que este había causado previamente otra caída en idénticas circunstancias. En tanto que la interesada debe asumir el 30% restante, pues ésta podía haber extremado la precaución buscando un lugar idóneo para estacionar o parar el vehículo antes de bajarse de él y prestar más atención a las circunstancias de la calzada, por cuanto los hechos ocurren a plena luz del día, si bien teniendo en cuenta que el obstáculo era de color negro como la calzada, lo que podía dificultar que fuera fácilmente advertido.

6. Para concluir, se hace necesario indicar que la interesada debe ser indemnizada en la cuantía y amplitud que resulta acreditada en el expediente, si bien de la cantidad reclamada 9.050 euros (6.120 euros de perjuicio personal, 2.123,37 de perjuicio fisiológico y 716,63 de perjuicio patrimonial) se ha de descontar 250 euros de facturas cuyo pago no resulta acreditado.

A la cantidad total resultante (8.800 euros), monto total de la indemnización, procedería, en primer lugar, aplicar la reducción del 30% -por la concurrencia de culpas- y, a continuación, actualizar la citada cantidad a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, de conformidad con lo establecido en el art. 34.3 LRJSP.

## C O N C L U S I Ó N

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