



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de noviembre de 2022.

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. 402/2022 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 el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal, iniciado a instancia de (...), y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de la caída sufrida por ésta en la vía pública -a la altura del n.º 142-144 de la calle (...), sita en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria- el día 7 de junio de 2018.

2. Es preceptiva la solicitud de dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias [en adelante, LCCC], habida cuenta de que la cantidad reclamada por la interesada supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

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

* Ponente: Sra. de León Marrero.

3. 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 (en adelante, 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 [en adelante, LMC].

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva:

La reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal. En este caso, la reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las vías públicas, que es de titularidad municipal [art. 25.2, apartados d) y 26.1, apartado a) LRBRL].

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, apartados d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

Asimismo, en el presente supuesto se encuentra legitimada pasivamente la entidad (...), en su calidad de adjudicataria del contrato de «*Servicio de conservación de calzadas, aceras, plazas y zonas peatonales de Las Palmas de Gran Canaria (Lote 1)*»; y a cuya defectuosa prestación se imputan los daños producidos a la reclamante.

En este sentido, cabe reiterar lo manifestado por este Consejo Consultivo en su Dictamen 202/2020, de 3 de junio (apartado segundo del Fundamento IV):

«2. Según consta en el expediente administrativo -folio 37 y ss., y 63 a 66-, el servicio de conservación y/o mantenimiento de la vía pública en el lugar y en el momento de producción del evento dañoso se gestionaba indirectamente a través de un contratista (« (...) / (...), U.T.E. (...)»). Por lo que resulta oportuno traer a colación la doctrina sentada por este Consejo Consultivo respecto a la responsabilidad por daños causados en ejecución de contratos administrativos, regulada actualmente en el art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

En relación con dicha responsabilidad por daños causados a particulares cuando el servicio es prestado por una entidad contratista de la Administración, este Organismo Consultivo ha tenido ocasión de señalar lo siguiente (Dictamen n.º 270/2019, de 11 de julio):

«Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Administración municipal, como titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

Se encuentra también pasivamente legitimada la entidad (...), en su calidad de concesionaria del servicio municipal (...). Consta en el expediente la fecha de adjudicación de este contrato el 29 de julio de 2002. Las sucesivas normas reguladoras de los contratos administrativos han mantenido una regulación similar en lo que se refiere a la responsabilidad de los contratistas por los daños causados a terceros como consecuencia de la ejecución de tales contratos arts. 97.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio; 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; 214 Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, si bien, obviamente y por razones temporales, ésta última Ley no resulta aplicable en el presente asunto. La concreta legislación aplicable vendrá determinada por la fecha de adjudicación del contrato a (...), si bien, como se ha dicho, no difieren en su regulación material sobre este extremo.

Los citados artículos de la legislación de contratos están en relación con los dos últimos párrafos del art. 9.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y con el art. 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que atribuyen en exclusiva a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive, incluso cuando a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, o estos o la Administración cuenten con un seguro de responsabilidad, en cuyo caso la aseguradora está también legitimada pasivamente ante dicho orden jurisdiccional.

Según los referidos artículos de la legislación de contratos, la responsabilidad del contratista ante los particulares es una responsabilidad directa. La Administración no responde por los daños causados por su contratista ni mancomunada, ni solidaria, ni subsidiariamente. Por esta razón, en los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista y las aseguradoras de una y otro, porque si se acredita que el daño ha sido

causado por la actuación del contratista, entonces éste será el obligado a resarcirlo. La entidad contratista y, en su caso, las aseguradoras ostentan por tanto la cualidad de interesadas según el art. 4.1.b) LPACAP. Así lo ha razonado este Consejo Consultivo en varios de sus Dictámenes, entre los que cabe citar el 554/2011, de 18 de octubre de 2011; 93/2013, de 21 de marzo de 2013; 132/2013, de 18 de abril de 2013; y 91/2015, de 19 de marzo; 291/2015, de 29 de julio y 41/2017, de 8 de febrero. Por esta razón la Administración ha de llamar al procedimiento administrativo al contratista y, en su caso, a su aseguradora, lo que se ha llevado a efecto en el presente caso en relación con la concesionaria del servicio».

Así pues, como se indica en el Dictamen 500/2021, de 19 de octubre, « (...) tanto la legislación vigente en materia de contratación pública, como las pretéritas regulaciones relativas a la responsabilidad por daños causados en ejecución de un contrato administrativo, imponen al contratista la obligación de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de la ejecución del contrato, salvo cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, en cuyo caso será ésta la responsable.

En definitiva, el procedimiento para las reclamaciones por daños causados por contratistas con la Administración es el regulado en la LPACAP cuando el perjudicado reclama a ésta el resarcimiento; y en ellos está legitimada pasivamente la empresa contratista, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación de esta, entonces éste será el obligado a resarcirlo. Así lo ha razonado este Consejo Consultivo en numerosos Dictámenes como los ya señalados anteriormente o en los DDCC 554/2011, de 18 de octubre de 2011; 93/2013, de 21 de marzo de 2013; y 132/2013, de 18 de abril de 2013 o 362/2020, de 1 de octubre.

De esta manera, resulta necesario que se le comunique la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos».

Pues bien, en el presente supuesto, consta acreditado que la entidad mercantil (...), ha sido llamada al procedimiento administrativo (folios 42 y ss., del expediente), dándole traslado de todas las actuaciones practicadas y brindándole la posibilidad de formular alegaciones y/o proponer los medios de prueba que estimase convenientes en defensa de sus intereses.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo, LPACAP. Circunstancia ésta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución. En este sentido, consta en el expediente que la reclamación se interpuso el día 6 de marzo de 2019 respecto de un hecho lesivo producido el día 7 de junio de 2018 y cuyos efectos se mantuvieron

hasta el 30 de noviembre 2018 (fecha en la que la reclamante recibió el alta médica).

6. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses -plazo que en el presente caso se ha excedido sobradamente- transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa (art. 21 LPACAP), sin quedar vinculada por el sentido del silencio.

7. 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 al Sr. Alcalde.

Competencia ésta que, de acuerdo con lo dispuesto en el Fundamento de Derecho tercero de la Propuesta de Resolución, ha sido delegada en 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).

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.

En este sentido, la pretensión resarcitoria planteada por la perjudicada se fundamenta en los siguientes presupuestos fácticos -folio 221 y ss.-

«PRIMERO.- Que el día 7 de junio de 2018 sobre las 14:15, a la altura de los números 142 y 144 de la Calle (...), al disponerme a cruzar el paso de peatones, sito en el lugar anteriormente descrito, metí el pie en el socavón que se encuentra al pie de dicho paso de peatón y como consecuencia caí sobre el asfalto.

SEGUNDO.- Que la caída fue provocada por el socavón producido por el mal estado de la calzada y con un desnivel de suficiente entidad. (...)

TERCERO.- Que como consecuencia de dicha caída sufrí un esguince de tobillo. (...)

CUARTO.- Que a causa de dicha lesión estuve de baja desde el día 8 de junio del 2018 hasta el 30 de noviembre 2018 por imposibilidad de realizar mi oficio de dependienta».

2. Una vez expuestos los antecedentes fácticos de la reclamación y afirmada la concurrencia de los requisitos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (*«De los anteriores hechos resulta evidente el cumplimiento de los respectivos requisitos y, en especial, la relación de causalidad entre las lesiones producidas y el funcionamiento de los servicios públicos de esta Administración, ya que, si el socavón o hundimiento no hubiera existido, no se hubiera producido la caída con la consecuente lesión»*), la perjudicada solicita el resarcimiento -con arreglo al baremo de tráfico- de los daños sufridos a raíz de la caída, cuantificando el importe de la indemnización reclamada en 9.250,02 €.

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 6 de marzo de 2019, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la perjudicada solicita el resarcimiento de los daños y perjuicios que le han sido irrogados como consecuencia de la caída que sufrió el día 7 de junio de 2018 a la altura del número 142-144 de la calle (...) -término municipal de las Palmas de Gran Canaria-, debido al mal estado de conservación de la vía pública por la que transitaba.

2. Con fecha 19 de marzo de 2019 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 25 de abril de 2019 se admite a trámite la reclamación interpuesta y se designa instructor y secretario del procedimiento. Dicho acuerdo consta notificado a la interesada.

4. Mediante oficio de 7 de junio de 2019 se solicita informe sobre los hechos objeto de la reclamación extrapatrimonial, a la Unidad Técnica de Vías y Obras, que es evacuado con fecha 3 de julio de 2019.

5. Con fecha 9 de agosto de 2019 el órgano instructor acuerda remitir a las empresas (...) y «(...)/(...), U.T.E.», copia de la reclamación interpuesta, así como del acuerdo de admisión a trámite, para que aquellas pudieran personarse en el expediente de responsabilidad patrimonial, exponer lo que a su derecho conviniera y proponer cuantos medios de prueba estimasen oportunos.

6. Consta en el expediente nuevo acuerdo de admisión a trámite adoptado por el órgano instructor con fecha 16 de agosto de 2019 y que aparece debidamente notificado a las empresas (...) y «(...)/(...)», U.T.E.».

Asimismo, y con idéntica fecha, se solicita a las citadas empresas la evacuación de informe « (...) sobre los extremos en que se fundamenta la reclamación, indicando y aportando los documentos que, en relación a la misma, obren en esa unidad (partes de desperfectos, de anomalías, partes u órdenes de trabajo, comunicaciones a la adjudicataria, etc.)».

7. Con fecha 26 de agosto de 2019 el liquidador de la entidad (...) formula escrito de alegaciones, informando, asimismo, sobre los hechos alegados por la reclamante.

8. Con fecha 11 de junio de 2020 se persona en las actuaciones la unión temporal de empresas «(...)/(...)», U.T.E.», alegando su falta de legitimación pasiva, dado que, hasta el día 16 de agosto de 2018, no quedó subrogada en el servicio de conservación y mantenimiento.

9. El día 12 de mayo de 2021 el órgano instructor dicta resolución por la que se acuerda la apertura del periodo probatorio.

Este acuerdo consta debidamente notificado a la reclamante, a la compañía aseguradora, y a «(...)/(...)», U.T.E.».

10. El día 26 de julio de 2022 -y con el contenido y resultados que obran en las actuaciones- se practica el interrogatorio del testigo propuesto por la reclamante.

11. Con fecha 27 de julio de 2021 la reclamante presenta diversa documentación (reportaje fotográfico, informes médicos, etc.).

12. Con la misma fecha 27 de julio de 2022 se emite informe jurídico del instructor por el que se propone la desestimación de la reclamación patrimonial interpuesta.

13. Instruido el expediente e inmediatamente antes de dictar Propuesta de Resolución, se le notifica a la reclamante, a la compañía aseguradora municipal, a (...) y a «(...)/(...)», U.T.E.», la iniciación del trámite de audiencia acordado con fecha 1 de agosto de 2022, facilitándoseles una relación de los documentos obrantes en el procedimiento -a fin de que pudieran obtener copia de los que estimasen

convenientes-, y se les concede un plazo de diez días para que formulen alegaciones y presenten cuantos documentos y justificaciones estimen pertinentes.

14. Con fecha 16 de agosto de 2022 la reclamante formula escrito de alegaciones.

15. Con fecha 16 de septiembre de 2022 se formula Informe-Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...)

16. Mediante oficio de 6 de octubre de 2022 [con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 10 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. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación interpuesta por la perjudicada al considerar el órgano instructor que, aunque ha quedado acreditada la producción del hecho lesivo y sus consecuencias, no concurre relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño reclamado, puesto que el mismo se debe únicamente a la actuación inadecuada de la propia reclamante - Fundamento Jurídico séptimo-:

« (...) En relación a la pretensión suscitada por la interesada (...) podemos afirmar que concurre ruptura de la requerida relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público afectado, y el daño reclamado, debiendo asumir la afectada la responsabilidad de soportar el resultado dañoso por el que reclama, conforme se expone:

a.- En el presente caso la realidad del hecho lesivo se encuentra acreditado a través de las manifestaciones de la afectada en su escrito de iniciación del expediente, que el testigo propuesto corrobora.

b.- A consecuencia de la caída, la reclamante fue asistida en la Mutua Universal donde es diagnosticada de esguince de tobillo.

c.- De la prueba practicada, informe técnico de Vías y Obras, declaración del testigo propuesto y comparecido, y copia de las fotos aportadas en el expediente, revelan la situación, características y ubicación del desperfecto. En el lugar de la caída, se aprecia que el desperfecto consistente en un bache, se encontraba a unos 1,06 m de distancia de la zona transitable del paso de peatones sobre elevado, existente en dicho lugar.

d.-No siempre existe 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 el art. 49. 1 LTCVMSV dispone:

“Los peatones están obligados a transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no exista o no sea practicable, en cuyo caso podrán hacerlo por el arcén o, en su defecto, por la calzada, de acuerdo con las normas que reglamentariamente se determinen”.

Esas normas están contenidas en el art. 124.1 RGC, que establece que “en zonas donde existen pasos para peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades”. Su apartado 2 dispone que “Para atravesar la calzada fuera de un paso para peatones, deberán cerciorarse de que pueden hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido”.

La afectada conoce la zona donde se produjo la caída a plena luz del día, a la salida de su trabajo, cuando se dirigía a coger la guagua hacia su casa, al bajar se dispone a ir a la tienda a comprar el pan, mete el pie en un agujero en la calzada y cae al suelo doblándose el tobillo.

No había impedimento alguno para que cruzara por el paso de peatones existente a 1,06m del punto donde se produjo el hecho denunciado, por lo que, la interesada asumió a su propio riesgo el atravesar la calle por un punto prohibido para ello, por lo que las consecuencias dañosas de su actuación negligente las debe soportar íntegramente ella misma».

2. En relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas 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».*

De acuerdo con esa doctrina, este Consejo Consultivo ha mantenido que el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que exista daño efectivo y que este sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Sobre la Administración recae el *onus probandi* de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y, del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 de la LEC), que permite trasladar el *onus probandi* a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión [STS de 20 de noviembre de 2012].

Consecuentemente, es a la reclamante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, la antijuridicidad, el alcance y la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración.

3. Como se ha manifestado, entre otros, en los Dictámenes 146/2017, de 2 de mayo, o 597/2021, de 16 de diciembre, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo afirma reiteradamente que si la caída se produjo a causa de que el demandante tropezó, pisó o no advirtió un obstáculo visible, el propietario o explotador del inmueble no responde por los daños que haya sufrido el perjudicado porque no hay nexo causal entre estos y el obstáculo, puesto que la causa determinante de la caída es la distracción del reclamante. Así, en la STS n.º 385/2011, de 31 de mayo, se dice: « (...) no puede apreciarse responsabilidad en los casos en los cuales la caída se debe a la distracción del perjudicado o se explica en el marco de los riesgos generales de la vida por tratarse de un obstáculo que se encuentra dentro de la normalidad o tiene carácter previsible para la víctima. Así, SSTs 28 de abril de 1997, 14 de noviembre de 1997, 30 de marzo de 2006 (caída en restaurante de un cliente que cayó al suelo cuando se dirigía a los aseos por escalón que debía ser conocido por la víctima); (...) ».

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, lógicamente, sigue el mismo criterio. Así, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunciaba sobre la desestimación por el Tribunal *a quo* de una reclamación de indemnización de daños personales a consecuencia de una caída en una infraestructura pública, se señaló que *«la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a estas en aseguradores universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico»*; y ello porque como se había considerado anteriormente en un supuesto igual de reclamación por lesiones personales a consecuencia de una caída en una obra pública: *«Aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla»* [STS de 13 de noviembre de 1997]. Este criterio se reitera, entre otras muchas sentencias, en las SSTs de 13 de septiembre de 2002 y de 30 de septiembre de 2003, mereciendo ser destacada la sentencia de 13 de abril de 1999 que confirma la Sentencia del Tribunal *a quo* desestimatoria de una reclamación por lesiones personales *«como consecuencia de haber caído al tropezar con un escalón existente en el centro de la calle»*.

4. Partiendo de la doctrina expuesta anteriormente, se hace preciso advertir que la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado por la caída -este último debidamente acreditado por la interesada y reconocido por la Administración-, pasa por contrastar si está acreditado que los hechos fueron consecuencia del funcionamiento del servicio público municipal -tal y como sostiene la reclamante-, o si, por el contrario, resulta imputable a la conducta observada por la reclamante al deambular -criterio sostenido por la Propuesta de Resolución-.

Pues bien, una vez examinado el contenido del expediente tramitado y los instrumentos de prueba que figuran en él, se entiende que los daños sufridos por la reclamante resultan imputables a su falta de diligencia debida al deambular por la zona en la que acontece el hecho lesivo.

En este sentido, se ha de tener en cuenta que el art. 49 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, preceptúa que *«el peatón debe transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no exista o no sea practicable, en cuyo caso podrá hacerlo por el arcén o, en su defecto, por la calzada, en los términos que reglamentariamente se determine»*.

Por su parte, el art. 121.3 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación -en adelante, RGC-, señala que, si bien los peatones deben circular por la acera, se les permite abandonar la misma cuando resulte inevitable para cruzar por un paso de peatones o subir a un vehículo, pero, en todo caso, con la precaución debida. A este respecto, el art. 124 del RGC añade que *«en zonas donde existen pasos para peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades (...)»* -apartado primero-; y que, *«al atravesar la calzada deben caminar perpendicularmente al eje de ésta (...)»*.

Pues bien, en el presente caso, la interesada no circulaba rigiéndose por las exigencias que les son debidas a los peatones al invadir la calzada. Y ello por cuanto el evento dañoso se produce al cruzar la calle sin observar la precaución debida y contrariamente a las previsiones del reglamento general de circulación.

En efecto, si bien inicialmente la interesada cruza la calle a través de la zona habilitada a tal efecto, esto es, por el paso de peatones existente a la altura del n.º 142-144 de la calle (...), a la hora de alcanzar la acera contraria -en dirección a la cercana panadería a la que se encaminaba la interesada para efectuar una compra- se desvía de su trayectoria (en torno a un metro con seis centímetros, según se extrae del informe emitido por la Unidad Técnica de Vías y Obras y el reportaje fotográfico adjunto -folios 31 y ss.-) y, por tanto, del eje perpendicular a la calzada [tal y como exige el art. 124.3 RGC], tratando de *«acortar camino»* y es cuando se produce el siniestro. De tal manera que, al abandonar la zona habilitada para cruzar la calzada -paso de peatones-, sin que existieran obstáculos o cualquiera otras circunstancias que impidieran o limitaran el tránsito peatonal, la reclamante no sólo debió extremar las precauciones al deambular, sino que, además, asumió las consecuencias gravosas que pudieran derivarse de su proceder. Por lo que la falta de diligencia debida de la interesada al circular por una zona no habilitada para el tránsito de peatones ha sido la causa eficiente del daño sufrido.

A ello se une que la caída se produce: a) de día y en horas centrales (en torno a las 14:15 horas, como manifiesta la propia reclamante) de una fecha correspondiente al periodo estival (a principios de junio), lo que, en principio, garantizaría unas condiciones óptimas de luminosidad; b) en la inmediata proximidad -a sólo un metro de distancia- de un paso de peatones que se hallaba perfectamente habilitado para el tránsito de los peatones, sin la presencia de elementos que impidieran u obstaculizaran el cruce de la calzada; c) en presencia de un desperfecto en la calzada que era perfectamente visible y fácilmente sorteable por la perjudicada (según se extrae de la documental fotográfica que se une al expediente); d) en un lugar que, razonablemente, cabe entender que era conocido por la perjudicada, al hallarse próximo a su domicilio (por cuanto el evento dañoso se produce de camino a casa de la interesada), mientras se dirigía a comprar el pan -folio 225- y e) sin que las circunstancias climatológicas alteraran el estado del pavimento o la visibilidad, ni la reclamante haya acreditado padecer deficiencia física/psíquica alguna que limitara su percepción de las circunstancias de la calzada que le impidiera ver y sortear cualquier obstáculo y/o desnivel. Por lo que procede concluir que el hecho lesivo no resulta imputable al funcionamiento del servicio público, sino a la inobservancia de la diligencia debida al deambular por parte de la transeúnte -y ahora reclamante-.

Como ya ha señalado este Consejo Consultivo en relación con caídas sufridas por los peatones en las vías públicas (*v.gr.*, Dictamen 134/2022, de 7 de abril), de la mera producción del accidente no deriva sin más y en todos los casos la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues es preciso que concurra, entre otros requisitos legalmente determinados, la existencia del necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio 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 doctrina sentada por este Consejo, entre otros, en sus Dictámenes 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio; 374/2014, de 15 de octubre; 152/2015, de 24 de abril; 279/2015, de 22 de julio; 402/2015, de 29 de octubre; 441/2015, de 3 de diciembre; 95/2016, de 30 de marzo, y 402/2016, de 1 de diciembre, recogida en el Dictamen 453/2019, de 5 de diciembre y otros muchos posteriores. En ellos 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. El principio de causalidad parte de la constatación de que todo efecto tiene siempre una causa. Dadas unas condiciones necesarias y suficientes para que se produzca un efecto, éste siempre sucede. En idénticas circunstancias una causa produce siempre el mismo efecto. Una causa puede estar configurada por una serie de condiciones. Todas ellas son necesarias para que se produzca determinado efecto, pero si éste no se produce al eliminar una de esas condiciones, entonces la condición eliminada será la causa determinante del resultado. Las calles de una ciudad presentan distintos planos y elementos sobre su superficie que los transeúntes han de superar o sortear. Así, al cruzar la calle el peatón ha de salvar la diferencia de plano entre el bordillo de la acera y la calzada acomodando su marcha al efecto. Si tropieza con el bordillo de la acera y cae, la causa decisiva no radica en la existencia de ese desnivel. Esta es una condición necesaria para que se produzca la caída, pero la circunstancia decisiva para que se produzca la caída ha sido que el transeúnte no ha acomodado su marcha a las circunstancias de la vía a fin de pasar desde el plano inferior de la calzada al plano superior de la acera. Igualmente, sobre las aceras pueden estar dispuestos diferentes elementos: bolardos, postes de farolas o de semáforos, bancos públicos, objetos dejados circunstancialmente por otros usuarios (...) etc. Todos estos elementos son visibles y los viandantes los sortean en su deambular. Si alguno tropieza con ellos y cae la causa decisiva de esa caída no estriba en la presencia de ese objeto en la vía sino en la distracción del peatón. (...) ».

5. A la vista de cuanto se ha expuesto anteriormente, no cabe apreciar la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público municipal y el daño alegado. Y es que, a la luz de las actuaciones practicadas en el expediente administrativo, resulta acreditada la interrupción del nexo de causalidad, pues la falta de la diligencia debida en este caso por parte de la reclamante determinó la producción del daño, debiendo haber extremado su precaución al circular por una zona no habilitada para el paso de peatones para evitar la caída. De tal manera que procede desestimar la pretensión resarcitoria instada por la reclamante.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública es conforme a Derecho.