



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 6 0 / 2 0 2 3

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de noviembre de 2023.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Alcaldesa-Presidenta 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. 437/2023 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen -solicitado por la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria- tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución que culmina el procedimiento administrativo de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal iniciado por (...), en nombre y representación de (...), y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de la caída que ésta sufrió en la vía pública -calle (...), esquina con la calle (...)- el día 17 de diciembre de 2019.

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 -28.045,65 €- 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 a la Sra. Alcaldesa, 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 (en adelante, LPACAP).

* Ponente: Sr. 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 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en lo sucesivo, 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.

4.1. 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].

Asimismo, la interesada actúa mediante la representación de su abogado -(...)- constando debidamente acreditado en el expediente -folio 120- el poder de actuación de este último (art. 5 LPACAP).

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

Asimismo, en el presente supuesto se encuentra legitimada pasivamente la entidad «(...)./(...), U.T.E. (...)», en su calidad de adjudicataria del contrato de mantenimiento de la red viaria municipal -folio 260- y a cuya defectuosa prestación se imputan los daños producidos a la reclamante.

Sobre esta cuestión, 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 lo sucesivo, LCSP-.

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 (Dictámenes 270/2019, de 11 de julio, y 202/2020, de 3 de junio, entre otros):

«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, 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.

Por esta razón, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista, que ostenta la condición de interesado a tenor del art. 4.1, letra b) LPACAP, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces éste será el obligado a resarcirlo de acuerdo con la legislación reguladora de la contratación pública.

En definitiva, el procedimiento para las reclamaciones por daños causados por contratistas de 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, puesto que tiene la cualidad de interesada según el citado art. 4.1, letra b) LPACAP.

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 (véase, entre otros, el Dictamen 362/2020, de 1 de octubre).

Pues bien, en el presente supuesto consta acreditado que la entidad contratista - «(...)./(...), U.T.E. (...)»- ha sido llamada al procedimiento administrativo, dándole traslado de todas las actuaciones practicadas y brindándole la posibilidad de formular alegaciones y/o proponer los medios de prueba que estimara convenientes en defensa de sus intereses.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo primero LPACAP, toda vez que se interpone el 11 de junio de 2021, respecto de un hecho lesivo que se produjo el 17 de diciembre de 2019 y cuyas secuelas quedaron determinadas el 23 de octubre de 2020.

6. Se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aun expirado éste y sin perjuicio de los efectos administrativos y, en su caso, económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP].

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 a la Sra. Alcaldesa, sin perjuicio de las delegaciones que ésta pueda efectuar en otros órganos municipales.

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 20 y ss.-:

«PRIMERO. - La administrada es residente en la Calle (...), número 4, piso 2º de esta ciudad (Barrio de (...)), encontrándose debidamente de alta en el Padrón Municipal en esta dirección. Así, el día 17 de diciembre de 2019, alrededor de las 12:20 horas, cuando se disponía a realizar unas gestiones en las zonas aledañas a su domicilio por el Barrio de (...). Y, cuando se disponía a cruzar la Calle (...) esquina con la Calle (...) ("dirección (...)), por el paso de peatones, introdujo el pie derecho en un socavón existente en el firme de la Calle (...), sin poder advertirlo, con el resultado de caer bruscamente a la vía. La administrada al caer al suelo sufrió un fuerte golpe en las extremidades quedando conmocionada en la vía, siendo auxiliada por varios viandantes. De todo ello fue testigo (...), vendedora de lotería de la "OID" que de manera habitual realiza su actividad en la puerta del supermercado sito en la esquina de la Calle (...) con la Calle (...) de esta ciudad.

SEGUNDO. - La administrada tras sufrir dicho impacto, aturdida, y con intenso dolor en manos y piernas y dificultad para mantenerse en pie telefoneó al 112 "Servicio de Emergencias" en solicitud de auxilio. Así, sobre las 12.29 horas se comisionó una ambulancia

de soporte vital básico del Servicio de Urgencias Canario, que, tras una primera exploración por los sanitarios decidió transportarla de urgencia al Hospital Dr. Negrín. Es de significar que, también telefonó a la "Policía Local" para que se personaran en el lugar y levantara acta del estado de la vía, negándosele la asistencia. Horas más tarde (tras ser atendida de urgencias) volvió a telefonar a la Policía Local para el mismo fin, comunicándole el funcionario de la unidad de denuncias actuante, que estaban muy ocupados para hacerse cargo de la situación requerida.

TERCERO. - La administrada fue ingresada en el Servicio de Urgencias del Hospital Dr. Negrín, y tras las correspondientes exploraciones médicas le fue diagnosticada, por un facultativo especializado en traumatología, una fractura infrasindesmal de peroné distal no desplazada en el pie derecho, lo que conllevó la inmovilización del pie mediante una férula suropédica posterior. Como consecuencia de la lesión, la administrada recibió, de manera periódica, tratamiento médico y rehabilitador en el Servicio de Consultas Externas de Traumatología y Rehabilitación del Hospital Dr. Negrín. También, de manera simultánea, recibió controles periódicos de los facultativos de la mutua a la que se encontraba adscrita. Y, por último, realizó sesiones de rehabilitación en el centro "ICOT" designado y colaborador del Hospital Dr. Negrín.

CUARTO. - La administrada, como consecuencia del accidente y de la lesión sufrida, estuvo incapacitada desde el 17 de diciembre de 2019 día del accidente, hasta el día 23 de octubre de 2020 día en el que recibió el alta. Es de significar que, la administrada permaneció en silla de ruedas desde la fecha de accidente hasta el 13 de febrero de 2020, con posterioridad hubo de deambular con muletas hasta el 26 de agosto de 2020, debiendo recibir 72 sesiones de rehabilitación. En consecuencia, la administrada estuvo 311 incapacitada para sus labores habituales recibiendo el alta con secuelas, pues sufre una artrosis postraumática en el pie derecho, no habiendo recuperado la movilidad total del tobillo. Durante el periodo de incapacidad la administrada debió desembolsar diferentes cantidades para la compra de material médico, sesiones de rehabilitación y desplazamientos.

QUINTO. - La administrada con posterioridad al suceso, pudo tomar fotografías del lugar de los hechos, advirtiendo que el socavón es consecuencia de una falta de mantenimiento del firme de la Calle (...). Asimismo, la administrada ha podido conocer por varios vecinos del Barrio de (...) sucesos por caídas por socavones existentes en las vías del barrio. Igualmente, la administrada, también ha podido comprobar que operarios del Ayuntamiento vienen realizando con cierta regularidad tareas de reparcho en el firme en el distrito de Arenales, pues, como decimos el estado general de las vías del distrito es visiblemente deficiente».

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, la perjudicada solicita el resarcimiento -con arreglo al baremo de tráfico- de los daños y perjuicios sufridos

a raíz de la caída, cuantificando el importe de la indemnización reclamada en 28.045,65 € -folio 27-, « (...) añadiéndose los intereses legales aplicables desde el 23 de octubre de 2020, fecha de curación y determinación del alcance de las secuelas hasta su completo pago (...) ».

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 11 de junio de 2021, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la interesada solicita el resarcimiento de los daños y perjuicios que le han sido irrogados como consecuencia de la caída que ésta sufrió el día 17 de diciembre de 2019 en la calle (...), esquina con calle (...), sita en el término municipal de las Palmas de Gran Canaria, debido al mal estado de conservación de la vía pública por la que transitaba (presencia de un socavón en la calzada).

2.- Con fecha 15 de junio de 2021 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 27 de octubre de 2021 se admite a trámite la reclamación interpuesta y se designa instructor y secretario del procedimiento. Dicho acuerdo consta notificado a la interesada.

4.- Consta en el expediente la petición de informe sobre los hechos objeto de la reclamación patrimonial a la Sección de Vías y Obras del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, que es evacuado con fecha 20 de enero de 2023.

5.- El día 3 de agosto de 2022 el órgano instructor dicta resolución por la que se acuerda la apertura del periodo probatorio. La citada resolución figura convenientemente notificada al representante de la perjudicada.

6.- Con fecha 5 de septiembre de 2022 se solicita a la entidad aseguradora municipal que « (...) proceda a la realización de los informes de valoración de las lesiones producidas en el siniestro denunciado (...) »; informe que es emitido por aquélla el día 20 de septiembre de 2022.

7.- Con fecha 9 de noviembre de 2022 se procede a la práctica de la prueba testifical interesada por la reclamante, con el resultado que obra en las actuaciones.

8.- Con fecha 8 de febrero de 2023 se emite informe jurídico del instructor por el que se propone la desestimación de la reclamación patrimonial interpuesta.

9.- Instruido el expediente e inmediatamente antes de dictar Propuesta de Resolución, se le notifica a la reclamante la iniciación del trámite de audiencia acordado con fecha 13 de marzo de 2023, 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.

10.- Con fecha 24 de marzo de 2023 la reclamante formula escrito de alegaciones interesando la estimación de su pretensión resarcitoria.

11.- Con fecha 27 de marzo de 2023 se formula Informe-Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...).

12.- Mediante oficio de 30 de marzo de 2023 -con registro de entrada en esta Institución ese mismo día-, 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].

13.- Con fecha 4 de mayo de 2023 se emite el Dictamen 200/2023 de este Consejo Consultivo, por el que se señala la retroacción de las actuaciones en los términos descritos en su Fundamento Jurídico IV:

«1. Con carácter previo al análisis de la cuestión de fondo y, por ende, del examen de la concurrencia de los presupuestos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, resulta necesario efectuar las siguientes consideraciones respecto a la tramitación del presente procedimiento administrativo.

Y es que, a la vista de la documentación remitida a este Consejo Consultivo, se constata la incompleta tramitación del expediente administrativo de referencia, lo que impide la emisión de un juicio de adecuación jurídica respecto al tema de fondo.

2. Según se desprende del expediente administrativo -folio 260-, 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. (...))».

Pues bien, partiendo de lo manifestado en el apartado 4.2 del Fundamento I de este Dictamen, y en atención a las circunstancias concurrentes en el supuesto analizado, se advierte el incumplimiento de las exigencias derivadas de aquella doctrina.

A este respecto, se constata en las actuaciones que la entidad contratista no ha sido llamada a este procedimiento; y puesto que, eventualmente, pudiera resultar responsable de los daños irrogados a la reclamante, procede la retroacción del procedimiento. En efecto, al ser la entidad contratista la responsable de la prestación material del servicio público implicado (servicio de conservación y/o mantenimiento de la red viaria municipal), resulta necesario que se le comuniquen los efectos de que pueda personarse en el mismo en defensa de sus derechos e intereses legítimos [art. 4.1, letra b) LPACAP], para no causarle indefensión. Por tanto, resulta inexcusable retrotraer el procedimiento a fin de notificar a la citada entidad mercantil la incoación del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial para que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas. Asimismo, deberá incorporarse al expediente el contrato o documento jurídico que vinculaba a ambas partes -Ayuntamiento y empresa contratista- en la prestación del servicio público implicado.

Una vez cumplimentados esos trámites, se habrá de otorgar nueva audiencia a todos los legitimados en el procedimiento, debiendo, a continuación, elaborar una nueva Propuesta de Resolución que deberá ser sometida a dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias».

14.- Con fecha 8 de mayo de 2023 se acuerda la apertura del periodo probatorio. Consta en el expediente la notificación, en debida forma, de la precitada resolución administrativa a la interesada y a la contratista.

15.- Con fecha 8 de junio de 2023 el órgano instructor da traslado de las actuaciones a la entidad contratista [«(...)./(...), U.T.E. (...).»] a fin de que, si lo estima oportuno, se personen en el expediente de referencia, « (...) exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesario (...) ».

Asimismo, y con idéntica fecha, se acuerda solicitar de la entidad contratista la evacuación de informe en relación con el siniestro producido.

16.- Con fecha 15 de junio de 2023 el representante de la UTE contratista se personó en el procedimiento administrativo, formulando las alegaciones y aportando la documental que tiene por conveniente en defensa de los intereses de su representada.

17.- Una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de dictar Propuesta de Resolución, se notifica a la reclamante, a la entidad contratista y a la

aseguradora municipal la apertura del trámite de vista y audiencia acordado con fecha 13 de julio de 2023.

18.- Consta la presentación de alegaciones por parte de la entidad aseguradora municipal y el representante de la perjudicada con fecha 29 de junio y 6 de julio de 2023, respectivamente.

19.- Con fecha 13 de julio de 2023 se formula nuevamente, Informe-Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...)

20.- Mediante oficio de 26 de septiembre de 2023 -con registro de entrada en esta Institución el día 29 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. 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 éste 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.

2. Como se ha manifestado, entre otros, en los Dictámenes 146/2017, de 2 de mayo, 597/2021, de 16 de diciembre y 444/2022, de 16 de noviembre, 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».

3. 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, y contrariamente a lo que señala en su reclamación, 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, tal y como se indica en el informe -de 20 de enero de 2023- de la Sección de Vías y Obras, *«visitado dicho emplazamiento el día 11 de enero de 2022, se aprecia que la zona indicada por la reclamante se encontraría fuera del paso de peatones existente en las inmediaciones. En el detalle en el que se señala el estado previo con un círculo rojo, se ven dos bordillos de menor longitud, para iniciar la curva de la acera, pues bien, los mismos se corresponderían con los que existen junto a un bolardo y, en ese lugar, los bolardos se encuentran fuera del paso de peatones»*. Circunstancia ésta que queda corroborada con el examen minucioso del material fotográfico aportado por la propia reclamante -folios 235 y ss.-.

De tal manera que, al no hacer uso de 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 al mediodía, como manifiesta la propia reclamante], lo que, en principio, garantizaría unas condiciones óptimas de luminosidad; b) en la inmediata proximidad de un paso de peatones que se hallaba perfectamente habilitado para el tránsito de los

viandantes, 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; 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 -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. (...) ».

4. A la vista de cuanto se ha expuesto anteriormente, se entiende que 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.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV Dictamen.