



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 110/2024

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 6 de marzo de 2024.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Granadilla de Abona en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 37/2024 ID)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, tramitado por el Ayuntamiento de Granadilla de Abona, tras presentarse reclamación de indemnización por daños como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL).

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), habida cuenta de que la compañía aseguradora del Ayuntamiento valora los daños reclamados en 22.905,00 euros (la interesada no valoró los daños reclamados), superando los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC, en relación con el art. 81.2 -de carácter básico- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). 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.

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación, además de la citada LPACAP, los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), el art. 54 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).

4. 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 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños personales sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal.

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

Asimismo, en el presente supuesto es necesario señalar que el servicio público viario se presta por la empresa (...), que es una empresa pública municipal, de capital 100% del Ayuntamiento de Granadilla de Abona, que tiene como fin social, entre otros, la gestión de servicios públicos o privados identificados como de competencia municipal.

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 2 de enero de 2019 y el escrito de reclamación se presenta ante la Corporación Municipal con fecha 15 de marzo de 2019; por ello se entiende que la reclamación ha sido interpuesta en plazo.

6. En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, la demora producida no impide la resolución del procedimiento, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) 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.

8. Además, el citado daño es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la interesada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, se deduce de la documentación obrante en el expediente que el día 2 de enero de 2019, alrededor de las 18:30 horas, cuando la interesada transitaba por la calle (...), a unos veinte metros de su vivienda, que se sitúa en esa misma calle, sufrió una caída cuando se vio obligada a bajar de la acera en el momento en el que pasó por la misma otra persona con un carrito de niño. Esta caída se produjo al introducir uno de sus pies en una deficiencia del firme de la calzada. El referido siniestro le produjo la fractura de su codo derecho, reclamando la completa indemnización de los daños sufridos.

2. En lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento administrativo, el mismo se inició con la presentación del escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial efectuado el día 15 de marzo de 2019.

- El día 2 de abril de 2019, se dictó el Decreto de la Concejala de Urbanismo, Obras y Patrimonio Histórico-Artístico por el que se acordó la admisión a trámite de la reclamación formulada.

- El presente procedimiento cuenta con el informe preceptivo del servicio, emitiéndose por la antes mencionada empresa pública municipal encargada de su prestación, en el que manifestó:

«3.- ANALISIS.-

El día 25 de mayo de 2023 se visita el lugar y se observa la Calle (...) en su intersección con la Calle (...), en el núcleo de San Isidro. Apreciándose que cuenta con itinerario peatonal mediante aceras peatonales y que las mismas tienen un ancho superior a los 1,20m. El pavimento de las aceras es del tipo de losetas hidráulicas de exterior. Combinada en el perímetro con bordillos monocapa de hormigón para delimitar la zona rodada de la zona peatonal.

En su escrito (...) alega; una caída por mal estado de la vía. Aportando la interesada fotografías de la calzada, en concreto de la zona rodada. Que evidentemente no es una zona peatonal o destinada al tránsito peatonal, cuando se cuenta con acera peatonal para tal uso.

Analizando la zona "in situ", se comprueba que la superficie de la que se alega mal estado, corresponde a un área concreta de la Calle (...). Donde existe un pequeño "blandón", que es un asiento localizado de la superficie de la calzada. Y que probablemente la causa

más común se deba a la presencia de agua en el firme o debajo de éste por un drenaje ineficiente o rotura de alguna canalización.

En la visita y como se aprecia en la fotografías tomadas en el lugar, esa pequeña deformación junto al bordillo no es motivo de accidente grave para los vehículos que lo rebasen, pero si puede provocar torceduras o caídas para las personas, si transitan por la calzada con el riesgo que ello conlleva en lo que a su interferencia con el tráfico rodado por la vía se refiere.

Comentar que en ese lado de la Calle (...) y muy cerca de donde se alega la ubicación de la caída, se localizan los pasos de peatones para cruzar la vía, contando uno de ellos incluso con un paso rebajado para facilitar la accesibilidad. Por lo que no es entendible el tránsito de los peatones por la calzada.

Según el documento de ingreso en urgencias, se indica que el hecho ocurrió sobre las 18:30 horas de la tarde, por lo que existía iluminación natural aún, para interpretar que los hechos ocurridos sucedieron por una carencia de iluminación, además de que la zona en su recorrido peatonal existe iluminación artificial procedente del alumbrado público.

4. CONCLUSIÓN.

A la vista de lo expuesto anteriormente, en la Calle (...), no se considera recorrido peatonal la zona de la calzada en el tramo de la vía entre los dos pasos de peatones. Que podría coincidir con la zona donde es alegada la incidencia por (...).

En dicha zona y en el recorrido por la zona peatonal (acerado), no se han encontrado discontinuidades en el pavimento, ni desperfectos suficientes que pudieran motivar caídas de los viandantes y usuarios de las zonas destinadas al tránsito de los peatones por irregularidades o desperfectos (...) ».

- El órgano instructor admitió las declaraciones manuscritas y firmadas por los testigos presenciales del accidente aportadas por la interesada. Además, se otorgó después trámite de vista y audiencia a la reclamante, que formuló alegaciones.

- El día 22 de enero de 2024, varios años después de haberse iniciado el presente procedimiento, y sin justificación alguna para una dilación tan excesiva, se emitió Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

III

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada, al considerar el órgano instructor que no concurre relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño sufrido por la interesada, pues se considera que la actuación negligente de la misma ha ocasionado la ruptura de dicha relación.

«Del examen de la reclamación y los documentos acompañados a la misma, se desprende que la pretensión indemnizatoria de la interesada se origina a consecuencia de las lesiones sufridas tras una caída en la Calle (...), del barrio de San Isidro, según manifiesta, “por mal estado de la vía”. Sobre las condiciones del lugar de los hechos que motivan la reclamación presentada por la interesada, el informe técnico concluye que “No se considera recorrido peatonal la zona de la calzada en el tramo de la vía entre los dos pasos de peatones. En dicha zona y en el recorrido por la zona peatonal (acerado), no se han encontrado discontinuidades en el pavimento, ni desperfectos suficientes que pudieran motivar caídas de los viandantes y usuarios de las zonas destinadas al tránsito de los peatones por irregularidades o desperfectos.” A este respecto, y a la vista de las fotografías que la reclamante aporta con el objeto de indicar el lugar exacto de los hechos, se observa que efectivamente el lugar donde se producen éstos no está destinado al tránsito de peatones, lo que nos lleva a considerar que la actuación de la reclamante al transitar por ese lugar implica que asumió voluntariamente un riesgo cuyas consecuencias dañosas debe soportar.

Por todo ello, se concluye que no cabe deducir la relación causa-efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión sufrida requerida para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial de la administración.

Por último, cabe destacar que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica, aun en el vigente sistema de responsabilidad objetiva de las Administraciones Públicas, que éstas se conviertan en aseguradoras universales de todos los riesgos».

2. En el Dictamen de este Consejo Consultivo 410/2023, de 19 de octubre, entre otros muchos, hemos sintetizado las exigencias a que se subordina la procedencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, en los términos que siguen:

«De acuerdo con la reiterada doctrina jurisprudencial, “debemos recordar que si bien 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 la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo “de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad”.

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que «no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquella, 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 aquella 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, así lo dice la Ley 30/1992, en el art. 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y

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 2.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña)».

3. En el presente asunto, la realidad de las circunstancias fácticas esgrimidas por la interesada acerca del modo en que sucedió el accidente determinante de las lesiones padecidas por ella ha resultado suficientemente acreditada en virtud de las declaraciones testificales aportadas, y se ve corroborada además por otros elementos probatorios: el informe del Servicio confirma la existencia en la calzada de una deficiencia que, si bien no afecta al tráfico rodado que pasa por la zona, sí podría causar caídas como la referido por la interesada; y, por otra parte, la documentación médica aportada acredita, en fin, unas lesiones compatibles con el tipo de accidente padecido.

Ahora bien, no por virtud de la expresada circunstancia cabe concluir en la procedencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Precisamente, en el ya antes referido Dictamen de este Consejo Consultivo 410/2023, de 19 de octubre, siguiendo la reiterada y constante doctrina de este Consejo Consultivo en la materia (y reproduciendo así lo afirmado en el Dictamen 352/2023, de 12 de noviembre), nos manifestamos al respecto del modo que sigue:

«Sentado lo anterior, en supuestos similares al que nos ocupa, este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constante, como se hace en el reciente Dictamen 204/2023, de 11 de mayo, en el que se afirma que:

«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares (véanse, por todos, los DDCC 55 y 81/2017) que la existencia de irregularidades en el pavimento no produce siempre e inevitablemente la caída de los peatones, pues la inmensa mayoría transitan sobre ellos o los sortean sin experimentar caídas. En muchos casos la caída de un peatón no se debe por tanto a la mera existencia de esa deficiencia, sino, como en este supuesto, a que a ella se ha unido de manera determinante la negligencia del transeúnte.

En este sentido, en el Dictamen 142/2016, de 29 de abril, se señala por este Organismo lo siguiente:

“ (...) de la presencia de obstáculos o desperfectos en la calzada no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que tales irregularidades, de existir, resulten visibles para los peatones, porque estos están obligados a transitar con la debida diligencia al objeto de evitar posibles daños (DDCC 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio; 374/2014, de 15 de octubre; 152/2015, de 24 de abril; 279/2015,

de 22 de julio; 402/2015, de 29 de octubre; 441/2015, de 3 de diciembre; y 95/2016, de 30 de marzo, entre otros muchos)".

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto.

4. Así mismo, en el Dictamen 382/2019, de 29 de octubre, se afirma:

« (...) En lo que atañe al nexo causal, se ha superado la inicial doctrina que supeditada la responsabilidad de la Administración a la existencia de una relación no solo directa sino exclusiva entre el funcionamiento del servicio y el resultado lesivo (STS 28-1-1972), lo que suponía excluir dicha responsabilidad cuando en el proceso causal incidía el comportamiento del perjudicado o la intervención de tercero, de manera que la jurisprudencia viene manteniendo que dicha intervención no supone excluir la responsabilidad de la Administración, salvo que aquella resulte absolutamente determinante.

(...) No obstante, el carácter objetivo de esta responsabilidad no supone que la Administración haya de responder de todas las lesiones que se produzcan en el ámbito del servicio público, siendo preciso para ello que la lesión pueda imputarse al funcionamiento del servicio, quedando exonerada la Administración cuando la intervención de tercero o del propio perjudicado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante del resultado lesivo, quebrando la relación con el servicio público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo sea defectuoso».

Esta doctrina resulta asimismo de aplicación al presente supuesto, pues está demostrado que la interesada decidió voluntariamente abandonar la acera y utilizar la calzada, zona que, de forma manifiesta, no está específicamente destinada al uso de los peatones. La interesada llevó a cabo dicha acción sin prestar el grado de atención que le era exigible al deambular por dicha zona, pues la deficiencia era fácilmente perceptible, máxime cuando era o debía ser conocedora del estado de conservación de la zona, ya que vivía a escasos metros del lugar del accidente.

Es evidente también, por lo demás, que el paso por la zona de un carrito de niños no obligaba sin remedio al abandono de la calzada por parte de la interesada, no solo porque el ancho de la acera permitía el paso de los implicados sin abandonarla, sino porque la interesada tenía otras opciones, como esperar a que pasara el carrito o retroceder unos metros por la acera hasta un lugar en el que el paso del carrito y la propia interesada, a la vez, fuera posible.

4. Por lo tanto, cumple concluir que en este caso la propia conducta de la interesada ha ocasionado la ruptura de la relación de causalidad entre el actuar administrativo y el daño reclamado, procediendo en consecuencia la desestimación de su reclamación.

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 municipal, se considera que es conforme a Derecho por las razones señaladas en el Fundamento III del presente Dictamen.