



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 117/2024

(Sección 2.^a)

San Cristóbal de La Laguna, a 7 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 iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 46/2024 ID)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente Dictamen, con entrada en este Consejo Consultivo el 30 de enero de 2024, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Granadilla de Abona, a instancias de (...), por los daños sufridos como consecuencia de una caída en una vía municipal.

2. Se reclama una indemnización superior a 6.000 euros (11.839,32 euros, según la compañía aseguradora), cantidad que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto, con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

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 (LRJSP), el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las

* Ponente: Sra. de León Marrero.

Administraciones Públicas de Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo, y, por ende, del derecho a reclamar de la interesada, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 LRJSP, puesto que sufrió daños personales derivados de un hecho lesivo. Por lo tanto, la reclamante tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP, si bien, en este caso actúa mediante representación debidamente acreditada (art. 5.1 LPACAP).

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.d) LRBRL.

5. En cuanto a la competencia en materia de responsabilidad patrimonial, el art. 107 LMC establece que, salvo que en el reglamento orgánico se disponga otra cosa, corresponde al Alcalde la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, excepto cuando la producción de la lesión o daño derive de un acuerdo plenario y la cuantía de la indemnización sea superior a 6.000 euros; en tal caso resolverá el Pleno.

En el presente caso, 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.

6. Se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, pues se interpuso el 15 de noviembre de 2019, habiéndose producido el daño por el que se reclama el 24 de octubre de 2019 (art. 67 LPACAP).

7. Se ha sobrepasado ampliamente 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.

II

El relato fáctico de la interesada es el siguiente:

«El día 24 de Octubre de 2019 a las horas 12: 15 horas, sufrí una caída en la calle (...) de esa localidad. Al bajar el bordillo de la acera para cruzar la calle, existe un hoyo o hendidura

en el asfalto donde entró el pie y provocó la caída. Al comprobar que no podía levantarme pedí ayuda a los vecinos, y acudió una ambulancia del servicio canario de salud, que me trasladó a (...). También acudió en ese momento la Policía Local de Granadilla, que tomó mis datos y fotos para hacer el informe.

Una vez en la clínica, me atienden en urgencias y seguidamente me dejan ingresada hasta el día 31 de octubre de 2019.

El diagnóstico fue fractura desplazada de maléolo peroneal de tobillo izquierdo y fractura de la base del 5º metatarsiano del pie derecho. En consecuencia fui intervenida quirúrgicamente en el tobillo izquierdo con colocación de placa y seis tornillos».

A su reclamación adjunta copia de Informes médicos y fotografías del lugar de los hechos.

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento, constan en el expediente las siguientes actuaciones:

1. Con fecha 20 de enero de 2020, se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

2. El 23 de enero de 2020, se da traslado del expediente a la compañía aseguradora municipal.

3. Con fecha 9 de marzo de 2020 se acuerda la apertura del período probatorio con notificación a la interesada.

4. El 16 de abril de 2020 se emite informe por parte de la Policía Local, en el que se hace constar que «Que tras comprobar los archivos policiales se informe lo siguiente: No constan diligencias instruidas, ni otra actuación policial sobre los hechos solicitados».

5. El 13 de julio de 2020 se remite valoración de daños por la compañía aseguradora que los cuantifica en 11.839,32 euros.

6. Con fecha 13 de octubre de 2023 se emite informe técnico por la empresa pública (...) «según lo previsto en la estipulación primera de la encomienda de conservación, mantenimiento y mejora de espacios y edificios públicos» en relación a las condiciones del lugar de los hechos, en el que se concluye lo siguiente:

« (...) 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 la reclamante. 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».

7. Concluida la fase de instrucción, se concedió a la interesada un plazo de 10 días hábiles para que pudiera formular alegaciones y presentar los documentos que estime procedentes, informándole que el expediente quedaba de manifiesto en las dependencias municipales. No consta que en dicho plazo se formulara alegación ni se presentara documentación alguna.

8. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada al entender que no existe relación de causalidad entre los daños causados y el funcionamiento del servicio público competente.

IV

1. Como hemos sostenido en múltiples ocasiones (por todos, el Dictamen 255/2021, de 18 de mayo), según el actual art. 32.1 LRJSP –similar al anterior art. 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común- el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es, obvia y lógicamente, que el daño alegado 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 (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 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 aquella toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

2. Este Consejo Consultivo ha señalado, de manera reiterada, que para que exista la obligación de indemnizar por parte de la Administración es necesario no sólo que el daño alegado sea causa del funcionamiento normal o anormal de un servicio público sin que sea suficiente que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que ese daño haya sido producido por su funcionamiento.

Tampoco basta que éste haya sido defectuoso; es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad según se deriva del art. 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Así, como hemos dicho (ver por todos Dictamen 190/2018, de 26 de abril), siguiendo abundante jurisprudencia, *« (...) el hecho de que una persona sufra una caída o cualquier otro daño en un espacio público no convierte sin más a la Administración en responsable patrimonial de esos perjuicios, ya que la responsabilidad de aquella no es una responsabilidad por el lugar, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunció 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. Señaló 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 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 aquel en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico»*.

Ello es así porque *«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 aquella»* (STS de 13 de noviembre de 1997).

A lo que hay que añadir, de acuerdo con nuestro DCC 174/2022, de 4 de mayo, entre otros muchos, que: *«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares 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*

experimental 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.

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», doctrina que, igualmente, resulta ser aplicable al presente asunto.

3. En el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial la pretensión resarcitoria de la reclamante se fundamenta en que los daños que sufrió se deben a la un hoyo o hendidura en el asfalto donde entró el pie y provocó la caída.

La Propuesta de Resolución entiende que, a la vista de las fotografías que la reclamante aporta con el objeto de indicar el lugar exacto de los hechos, se observa claramente que 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.

Sobre el estado de dicha vía, el técnico, tras girar visita de inspección, concluye que «no se considera recorrido peatonal la zona de la calzada en el tramo de la vía

entre los dos pasos de peatones», señalando además que «En ese lado de la Calle (...) y de la Calle (...), muy cerca de donde se alega la ubicación de la caída, se localizan los pasos de peatones para cruzar las vías, 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 rodada».

4. Pues bien, de acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta, este Consejo Consultivo no puede sino coincidir con la Propuesta de Resolución en que no concurre relación causal entre el adecuado funcionamiento del Servicio y los daños por los que se reclama, pues por un lado, la interesada no ha llegado a demostrar el modo de producción del suceso, puesto que no aporta material probatorio que sustente su versión de los hechos, tan sólo el resultado; pero es más, aun cuando estuviera acreditada que la interesada se cayó por la existencia de deficiencias en la calzada, resulta claro que transitaba por un lugar no habilitado para el paso de peatones, infringiendo con ello lo dispuesto en 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, que establece: *«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 determinen»*, así como lo previsto en el art. 121.1 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, que indica los peatones están obligados a transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no exista o no sea practicable, que no era el caso, mientras que el art. 124.4 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 (...) . Para atravesar la calzada fuera del paso de peatones, deberán cerciorarse de que puedan hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido»*.

5. En definitiva, el necesario nexo causal entre el servicio público implicado y la lesión soportada por la reclamante se manifiesta inexistente, pues, tal como hemos manifestado en distintas ocasiones (ver por todos Dictamen 509/2023, de 12 de diciembre), dado que la reclamante decidió cruzar por un lugar de la calzada no destinado al paso de peatones, asumió el riesgo de las consecuencias de dicho acto.

En efecto, es aplicable la doctrina según la cual queda exonerada la Administración cuando la intervención del propio interesado reviste la suficiente

intensidad para resultar determinante del resultado lesivo -como es el caso, pues la reclamante decidió cruzar la calzada por un lugar no indicado para la deambulación de peatones-, quebrando la relación con el servicio público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo fuera defectuoso. A lo que ha de añadirse que no se aporta prueba alguna acreditativa de los hechos denunciados.

Por todo ello debemos concluir que la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria de la reclamante, es conforme a Derecho, al no existir relación de causalidad entre los daños por los que se reclama y el funcionamiento de los servicios municipales.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación patrimonial formulada por la interesada, se ajusta a Derecho, tal como se razona en el Fundamento IV del presente Dictamen.