

D I C T A M E N 5 0 9 / 2 0 2 3

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 12 de diciembre de 2023.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Bartolomé en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), representación de (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 523/2023 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de San Bartolomé, incoado el 27 de julio de 2023 a instancias de (...) y en su nombre y representación (...), por los daños físicos y morales sufridos como consecuencia de caída en una vía de competencia municipal.

2. Se reclama una indemnización superior a 6.000 euros, cantidad que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Bartolomé 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; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP); 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 Administraciones

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

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

4. En el expediente se cumple el requisito del interés legítimo, y, por ende, del derecho a reclamar de la sociedad interesada, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 LRJSP, puesto que sufrió daños patrimoniales derivados de un hecho lesivo. Por lo tanto, la interesada tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) 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, apartados b), c) y d) y 26.1, apartados a) y b) LRBRL.

5. La reclamación se ha interpuesto dentro del año que establece el art. 67.1 LPACAP por cuanto se produce con fecha 27 de julio de 2023 respecto a un hecho producido el 6 de mayo de 2023 del que se derivaron unas lesiones que no habían estabilizado a lo largo del procedimiento.

6. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde, habiendo sido delegada al Concejal Delegado de Servicios Públicos y Responsabilidad Patrimonial mediante el Decreto n.º ALC/196/2023, de fecha 30 de junio de 2023 (publicado en Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife, número 83, de 10 de julio de 2023).

7. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

1. El relato fáctico de la interesada es el siguiente:

«Que el pasado día 6 de mayo del 2023, cuando salía del supermercado (...), en Playa Honda, sito en la calle (...) para dirigirme a mi vehículo, bajé la acera y existiendo un socavón en la vía pública, que desde mi posición no era visible, sufrí una caída debido al estado de la misma, causándome un traumatismo en el tobillo derecho, por lo que tuve que ser intervenida quirúrgicamente por una fractura equivalente bimalleolar de tobillo derecho».

Presenta documentación médica, entre ellos Informes clínicos de urgencias así como fotografías del lugar en que presuntamente sucedieron los hechos.

2. Consta Informe Técnico, suscrito por la Arquitecta municipal con fecha 4 de septiembre de 2023 que concluye que la titularidad del suelo donde se produce la presunta caída es del Ayuntamiento de San Bartolomé.

En cuanto a la responsabilidad y mantenimiento de dicha vía se deberá de juzgar su situación administrativa por los servicios jurídicos.

Por lo que se refiere al itinerario seguido por la demandante, y en el que se produce la caída, no es el itinerario peatonal planificado para ese espacio urbanizado.

3. El Servicio de Vías y Obras informa con fecha 11 de octubre de 2023 que ratifica las manifestaciones efectuadas por la Arquitecta Municipal en su informe, y reitera que la titularidad del suelo donde se produce la presunta caída es del Ayuntamiento, la Zona Industrial SAU-11, que el desperfecto se encuentra en un espacio para vehículos rodados, siendo el itinerario de paso que conecta el acerado con el asfalto la rampa colindante a esta plaza de aparcamiento; y por otro lado, la geometría del desperfecto, de acuerdo a las imágenes aportadas y en concreto el socavón se separa unos 16 cm del bordillo, tiene un largo aproximado de 14 cm, un ancho de 5 cm y una profundidad de 2cm en la parte más deteriorada.

No existe relación de causalidad entre los hechos y los daños producidos por la reclamante, dado que el socavón se encuentra en zona no destinada al paso de peatones sino al aparcamiento de vehículos para personas con discapacidad, apreciando igualmente que el referido socavón no tiene la profundidad suficiente como para provocar la caída de una persona que camine con la debida atención, pudiendo haber cruzado la recurrente por el paso de peatones muy próximo, cosa que, sin embargo, no hizo, o bien, bajar por la rampa justamente al lado del aparcamiento de personas con discapacidad, como se puede apreciar en las imágenes aportadas tanto por la recurrente como por la Arquitecta Municipal.

Asimismo, el socavón es pequeño para causar perjuicio alguno a los vehículos, pues por las características físicas de los vehículos, hace que estos puedan superar baches de una cierta entidad y encontrándose en un lugar de la calzada, aparcamiento para personas con discapacidad no apto para peatones.

4. Igualmente se da traslado de las actuaciones a la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

5. En el trámite de audiencia, notificado mediante acuse de recibo el 17 de octubre de 2023, la reclamante presenta alegaciones para aportar más documentación médica y poner de manifiesto que a esa fecha no tenía el alta médica por las lesiones sufridas.

6. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación presentada por la interesada, «no reconociéndose su derecho a recibir indemnización como consecuencia de las lesiones sufridas presuntamente el día 6 de mayo del 2023, cuando salía del supermercado (...), en Playa Honda, al bajar de la acera por la calzada de un aparcamiento habilitado para personas con discapacidad, por no considerarse probada la existencia de nexo de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público viario del Ayuntamiento, dado que, por un lado, el origen del daño estaría localizado en la esfera de imputabilidad de la reclamante, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación, por otro, la reclamante no ha probado la forma y circunstancia en que se produjo la caída, lo que impide establecer la debida relación causal de la caída con el funcionamiento de los servicios públicos, y finalmente porque la Administración municipal no es aseguradora universal de todos los daños producidos en sus instalaciones, en base a los medios de prueba admitidos y las razones expuestas en las consideraciones jurídicas».

III

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- requisito indispensable 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 a la 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 a quien reclama su cumplimiento y la de su extinción a quien la opone.

Sobre la Administración recae el *onus probandi* de la eventual concurrencia de una conducta de la reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que

pesa sobre la Administración y del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC) que permite trasladar el *onus probandi* a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, 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).

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 la 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 aquélla» (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 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.

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 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 caída como consecuencia de la existencia de desperfectos en la calzada de la vía.

Del estudio de la documentación existente en el expediente la Propuesta de Resolución entiende que la caída se produce al bajar de la acera por la calzada de un

aparcamiento destinado a personas con discapacidad, y además, que la reclamante no ha probado la forma y circunstancia en que se produjo la caída, lo que impide establecer la debida relación causal de la caída con el funcionamiento de los servicios públicos.

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 dado que la reclamante decidió cruzar por un lugar de la calzada no destinado al paso de peatones, por lo que asumió el riesgo de las consecuencias de dicho acto.

Como se ha expuesto, 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 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.

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, por no existir relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios municipales, tal como se razona en el Fundamento III.