

D I C T A M E N 1 7 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 11 de enero de 2024.

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 (...), en nombre y representación de (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 545/2023 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 Las Palmas de Gran Canaria, iniciado el 7 de diciembre de 2022 por (...), en nombre y representación de (...), por los daños sufridos como consecuencia de una caída en una vía de competencia municipal.

2. Se reclama una indemnización por importe de 51.654,53 euros, cantidad que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la Sra. Alcaldesa 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 (LCCC), 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 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 artículo 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

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

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.

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 municipal de mantenimiento de las vías públicas.

Asimismo, la interesada actúa mediante representante debidamente acreditado (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) de la LRBRL.

Asimismo, en el presente supuesto se encuentra legitimada pasivamente la empresa (...), como entidad adjudicataria -y responsable- del contrato denominado «Sistema de transporte público rápido. Implantación de carriles Metroguagua en Las Palmas de Gran Canaria. Tramo 5.1. (...)» (...)-(...)», y a cuya defectuosa prestación se imputan los daños producidos a la reclamante.

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

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

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

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

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

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

Según los referidos artículos de la legislación de contratos, la responsabilidad del contratista ante los particulares es una responsabilidad directa. La Administración no responde por los daños causados por su contratista ni mancomunada, ni solidaria, ni subsidiariamente. Por esta razón, en los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista y las aseguradoras de una y otro, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces éste será el obligado a resarcirlo. La entidad contratista y, en su caso, las aseguradoras ostentan por tanto la cualidad de interesadas según el art. 4.1.b) LPACAP. Así lo ha razonado este Consejo Consultivo en varios de sus Dictámenes, entre los que cabe citar el 554/2011, de 18 de octubre de 2011; 93/2013,

de 21 de marzo de 2013; 132/2013, de 18 de abril de 2013; y 91/2015, de 19 de marzo; 291/2015, de 29 de julio y 41/2017, de 8 de febrero. Por esta razón la Administración ha de llamar al procedimiento administrativo al contratista y, en su caso, a su aseguradora, lo que se ha llevado a efecto en el presente caso en relación con la concesionaria del servicio».

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

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

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

Pues bien, en el presente supuesto consta acreditado que la empresa (...) 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 segundo de la LPACAP, toda vez que el hecho dañoso tuvo lugar el día 27 de noviembre de 2020, presentándose la reclamación de responsabilidad patrimonial el día 7 de diciembre de 2022, al haber sido dada de alta de las lesiones sufridas como consecuencia del siniestro por el que reclama, el día 24 de febrero de 2022. Circunstancia ésta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución.

6. Es competente para resolver el procedimiento la Sra. Alcaldesa, en virtud de las competencias atribuidas por el art. 124.4.ñ) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, así como según lo dispuesto en el art. 40 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias y, por su delegación, la Concejal de Gobierno, conforme al Decreto de Alcaldía número 28121/2023, de 12 de julio por el que se establecen los sectores funcionales y la estructura organizativa del Área de Gobierno de Presidencia, Hacienda, Modernización y Recursos Humanos.

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

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 interesada se fundamenta en los siguientes presupuestos fácticos:

«PRIMERO.- Que el día 27.11.2020 a las 10:00 horas aproximadamente, mi representada, (...), al salir de su trabajo para la “pausa del café”, cuando se encontraba cruzando la vía pública denominada (...), a la altura del número 24 de gobierno, para acudir a una Cafetería cercana a su puesto de trabajo (Supermercado SPAR), la demandante tropezó accidentalmente con unas planchas de acero corten que la Constructora que estaba ejecutando las obras de la MetroGuagua había colocado provisionalmente para la deambulación de los viandantes, y debido a que el paso de peatones contiguo se encontraba cerrado por las irregularidades que igualmente presentaba el acerado y calzada.

SEGUNDO.- Que el pavimentado de las aceras de dicha calle, y en la fecha señalada, se encontraba totalmente removido y en obras (MetroGuagua), no presentando las mínimas condiciones de seguridad para la deambulación de viandantes, como puede observarse de las dos últimas fotografías que se incorporan al Documento n.º 2 de los acompañados a esta reclamación patrimonial, tomadas en la misma fecha del accidente.

TERCERO.- Que como consecuencia de dicho accidente que provocó la caída de mi representada por el mal estado en que se encontraban las aceras de la calle (...), mi patrocinada causó baja laboral en esa misma fecha 27.11.2020, en que fue trasladada a los servicios de prevención de su empresa por parte de sus compañeros de trabajo, siendo posteriormente sometida a intervención quirúrgica (Fractura cerrada de colles desplazada), y estando en situación de incapacidad laboral hasta el día 24.02.2022, tal y como se reconocen como hecho probados en las dos sentencias laborales que se acompañan a esta reclamación como Documentos n.º 3 y 4. De igual forma, y como Documento n.º 5, se acompaña la documentación sanitaria referida a la reclamante.

CUARTO.- Que, como consecuencia de dicho accidente, (...) al margen de sus primeras asistencia de Urgencias y posterior intervención quirúrgica, tuvo que ser dada de baja por incapacidad temporal como consecuencia de una lesión en su muñeca izquierda (Fractura cerrada de colles desplazada), permaneciendo en dicha situación de baja laboral hasta el día 24.02.2022, o sea estuvo de baja 696 días, y quedándole las secuelas, pérdida de calidad de vida, y limitaciones funcionales que se deducen del cuadro final contenido del Dictamen Pericial, elaborado por el Dr. (...) que se acompaña a esta reclamación como Documento n.º 6 (...) ».

2.- La perjudicada reclama el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída, solicitando ser indemnizada en la cantidad de 51.654,53 euros.

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 7 de diciembre de 2022, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, el representante de la Sra. (...) solicita el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída sufrida en la vía pública el día 27 de noviembre de 2020.

2. Dada la existencia de relación contractual entre la Administración Local y la entidad de Seguros (...), se le comunica, a través de la Correduría de Seguros (...), con fecha 19 de diciembre de 2022, la recepción del escrito de la parte reclamante con copia del mismo, al efecto de que exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesario, se proceda a la realización de los informes de valoración de daños y/o lesiones pertinentes, etc., todo ello de conformidad con la Ley de Ordenación del Seguro privado y del artículo 16 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro y de acuerdo con el Título IV de la

Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3. Con fecha 13 de enero de 2023 se acuerda la admisión a trámite de la reclamación, con designación de Instructor y Secretario y de la tramitación que había de seguir el procedimiento.

4. Con fecha 13 de enero de 2023, se solicita informe al Servicio de Urbanismo, que es recibido el 24 de mayo de 2023, y en el que se expone:

« (...) tiene a bien informar que la empresa (...) se encontraba realizando trabajos recogidos en el proyecto SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO. RÁPIDO IMPLANTACIÓN DE CARRILES METROGUAGUA EN LAS PALMAS DE GRAN CANARIA. TRAMO 5.1. (...) - (...). Se adjuntan los datos solicitados de la empresa ejecutora: Nombre de la Obra: Sistema de Transporte Público Rápido. Implantación de Carriles MetroGuagua en Las Palmas de Gran Canaria: Tramo 5. 1 (...) - (...) Datos de la empresa encargada de ejecutar la obra: Nombre: (...) C/F: (...) Domicilio Social: (...).

Durante los trabajos de demolición para la ampliación de las aceras se cerraron algunos de los pasos de peatones existentes para poder trabajar dentro de la mediana con seguridad, por ello se habilitaron otros pasos de peatones con pasarelas peatonales habilitadas para este fin, en noviembre de 2020 los dos pasos habilitados se encontraban en Calle (...), 12 y 49.

(...)

El cruce que se indica en la reclamación en Calle (...), donde se produce la caída, era un paso habilitado con planchas de acero para vehículos, ya que en la vía interior se encuentran dos aparcamientos a los cuales había que dar acceso y salida. Este paso, además de que no contaba con la señalización horizontal pertinente, jamás se planteó para peatones por lo que no se entiende su uso con tal fin. (...) ».

5. Asimismo, fueron emplazadas tanto (...) como (...), a quien además con fecha 5 de junio se solicita informe recibiendo el mismo en fecha de 9 de junio en el que se determina:

« (...) El contrato para la ejecución de dicha obra fue suscrito entre ese Ayuntamiento y mi representada con fecha 6 de octubre de 2020, iniciándose las obras con fecha 27 de octubre de 2020, fecha en la se levantó la correspondiente Acta de Comprobación de Replanteo y, repito, se iniciaron las obras por mi representada. Dichas obras se finalizaron el 30 de agosto de 2021, fecha en la que se levantó la correspondiente Acta de Recepción de tales Obras. Por tanto, a fecha de 27 de noviembre de 2020, fecha de los supuestos hechos

que han dado lugar a la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, mi representada estaba ejecutando tales obras contratadas.

Tercera.- No obstante lo anterior, mi representada no acepta responsabilidad alguna en lo hechos que han dado lugar a la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial dado que durante la ejecución de la antedicha obra contratada se tomaron por la mercantil que represento las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la prevención de todo tipo de riesgos, tanto del personal de la obra como de terceros. En concreto, y en relación a los hechos que han dado lugar a la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, como bien se señala en el Informe de (...), durante la ejecución de dicha obra se habilitaron pasos de peatones con pasarelas, pasos por donde debían cruzar dichos peatones. En concreto, a la fecha de los supuestos hechos, 27 de noviembre de 2020, existían dos (2) pasos habilitados en la calle (...), en los números de gobierno 12 y 49, pasos habilitados para el tránsito de peatones. Nos remitimos a las fotos existentes en el Informe de (...). Por otro lado, el cruce señalado por la reclamante, el situado en el número de gobierno 24 de dicha calle (...), donde se produjo la supuesta caída de la reclamante, era un paso habilitado con planchas de acero para vehículos, dado que en la vía interior se encontraban 2 aparcamientos a los cuáles se les daba servicio de acceso y salida de vehículos. Dicho paso de vehículos no se planteó para peatones, por lo que no se entiende su uso con tal fin».

6. Con fecha 26 de junio de 2023, la entidad aseguradora del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria informa que «De forma provisional y estimativa, basada únicamente en el contenido de los informes médicos aportados y sin haber visitado a la lesionada, la Asesoría Médica de AXA valora las lesiones de la siguiente forma: Año ocurrencia 2020. Edad 55 años. 120 días Moderados x 54,30 = 6.515,50euros -7 puntos de secuela fisiológica = 5.928,96 euros. 1 punto de secuela estética = 755,65 euros. Intervención quirúrgica Grupo IV = 842, 82 euros. La suma de las cuantías antes indicadas da un resultado de 14.042,92 Euros».

7. Con fecha de 30 de junio se apertura el periodo probatorio, notificando a los interesados la misma, aportándose por parte de la representación del reclamante, escrito de proposición de prueba testifical, citando a la testigo por parte de la instrucción a la declaración en sede testifical que finalmente tuvo lugar el 21 de septiembre de 2023.

8. Con fecha de 25 de septiembre de 2023 se acordó la apertura del trámite de audiencia, sin que por parte de ninguno de los interesados se haya presentado escrito de alegaciones.

9. Finalmente se dicta Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por la representación de (...), a consecuencia de las lesiones ocasionadas por caída al tropezar con planchas de acero de la obra MetroGuagua el día 27 de noviembre de 2020 en la calle (...), al considerar que ha existido una ruptura del nexo causal al mediar culpa de la reclamante.

2. 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 aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

3. 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 LRJSP.

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 Dictamen 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)"».

Asimismo, 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.

4. 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 deficiente colocación por parte de la contrata de las obras de unas planchas de acero en el pavimento como consecuencias de las obras que se estaban ejecutando en la vía y a la imposibilidad temporal de usar la pasarela para peatones puesta expresamente para ello.

Sin embargo, del análisis de la documentación obrante en el expediente, la Propuesta de Resolución considera que las circunstancias concretas en que se produjo el hecho lesivo no han quedado acreditadas, pues aun teniendo por cierto que, efectivamente, la interesada se cayó y sufrió los daños por los que reclama, no hay relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y tales daños, pues la interesada deambulaba por una zona en obras, no destinada a los peatones.

En efecto, la Propuesta de Resolución afirma que existe una ruptura de la requerida relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público afectado y las lesiones reclamadas, debiendo asumir la interesada la responsabilidad de soportar el resultado dañoso por el que reclama, toda vez que el accidente se produce «cuando la reclamante atraviesa la calzada en obras: por un lugar, según su relato, para tránsito de peatones, que no lo era; y ello porque tal y como se recoge en los informes de Urbanismo y de la contratista (...), (...) se habilitaron otros pasos de peatones con pasarelas peatonales habilitadas para este fin, en noviembre de 2020 los dos pasos

habilitados se encontraban en Calle (...); Y el de la contrata "En concreto, a la fecha de los supuestos hechos, 27 de noviembre de 2020, existían dos (2) pasos habilitados en la calle (...), en los números de gobierno 12 y 49, pasos habilitados para el tránsito de peatones. Nos remitimos a las fotos existentes en el Informe de (...). Por otro lado, el cruce señalado por la reclamante, el situado en el número de gobierno 24 de dicha calle (...), donde se produjo la supuesta caída de la reclamante, era un paso habilitado con planchas de acero para vehículos, dado que en la vía interior se encontraban 2 aparcamientos a los cuáles se les daba servicio de acceso y salida de vehículos"; y el paso en el que suceden los hechos es el número 24, esto es, no se trata de un paso de peatones sino de un paso para vehículo".

Prosigue la propuesta afirmando que "con la prueba practicada queda perfectamente determinado que el lugar de la caída es el referido por la reclamante, siendo que no es el paso habilitado para peatones, sino para vehículos; que los hechos suceden de día, en horario de mañana, y que conocía la zona pues trabaja en la misma. Por tanto, sin que se haya acreditado las razones de paso por esa zona, por la que la reclamante caminó, y asumiendo bajo su riesgo y ventura, atravesó dicho paso; de igual manera el deber de un peatón/ciudadano es prestar atención a las circunstancias de la vía por la que transitan puesto que reiterada doctrina jurisprudencial ha determinado que (Sentencia de 4 de abril de 2014, dictada en el procedimiento abreviado número 204/2012), " (...) Debe recordarse que, con carácter general, una caída derivada de un tropiezo en un obstáculo de dimensiones visibles entraña un daño no antijurídico, que debe soportar el administrado desde el mismo momento que participa del servicio público de aceras o calzada, porque no se puede pretender que la totalidad de las aceras, porque no se puede pretender que la totalidad de aceras o calzadas de un casco urbano se encuentren absolutamente perfectas en su conservación y rasante, estando a cargo de quien lo sufre el daño que se produce como consecuencia de los riesgos generales de la vida inherentes al comportamiento humano , debiendo soportar los riesgos de una eventual falta de atención o cuidado en la deambulación por lugares de paso, como indican las SSTs de 17 de julio de 2003 y 22 de febrero de 2007, toda vez que la vía no está exenta de peligros para el peatón y si cualquier bache, desconchado, humedad, pendiente, (...) se entiende causa suficiente para la producción del daño se estaría convirtiendo a la Administración (normalmente la local) en aseguradora universal de todo evento dañoso producido en su término municipal (...) En consecuencia, de lo actuado no hay base suficiente para considerar que la responsabilidad de la entidad local existe; pudiendo deberse la caída a un descuido, traspies o tropezón que no puede imputarse a un servicio de mantenimiento y conservación deficiente de la acera , y por ello se ha de desestimar el recurso (...) ».

5. Pues bien, de acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta, este Consejo Consultivo no puede sino coincidir con la Propuesta de Resolución al considerar que en el presente supuesto 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 mecanismo causal lesivo, puesto que no aporta material probatorio que sustente su versión de los hechos (que el paso de peatones estaba inutilizado)

Además, de los informes obrantes en el expediente y de la prueba testifical practicada se desprende que la interesada no sufrió la caída por la existencia de deficiencias en la calzada, sino porque transitaba por un lugar no habilitado para el paso de peatones infringiendo con ello lo dispuesto en la normativa aplicable.

En el reciente Dictamen 509/2023, de 12 de diciembre, en un caso similar al presente, exponíamos que 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, 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 que los peatones están obligados a transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no exista o no sea practicable -circunstancia que en este caso no se acredita-, 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»*.

En definitiva, el necesario nexo causal entre el servicio público implicado y la lesión soportada por la reclamante se manifiesta inexistente dado que 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, máxime en una zona en obras plenamente advertibles, conocida por ella por frecuentarla habitualmente y a plena luz del día.

Como se ha expuesto, en el presente supuesto es de aplicación la doctrina expuesta, 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 zona en obras por un lugar no indicado para la deambulación de peatones-, quebrando la relación de causalidad 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 de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada, se considera ajustada a Derecho, tal como se razona en el Fundamento IV del presente Dictamen.