



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 5 8 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de mayo de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna 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. 200/2024 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 Cristóbal de La Laguna, incoado 4 de octubre de 2021 a instancias de la representación de (...), como consecuencia de los daños sufridos por caída en la calle (...).

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 competencia del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna 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). También le es de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

3. 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 de citada LRJSP, puesto que sufrió daños personales y patrimoniales derivados

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

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.

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

Por su parte, la reclamación no es extemporánea al haberse presentado dentro del año que prescribe el art. 67 LPACAP.

4. En cuanto a la competencia en materia de responsabilidad patrimonial, corresponde a la Junta de Gobierno Local, de conformidad con lo previsto en el art. 15 del Reglamento Orgánico Municipal. Esta competencia ha sido delegada mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 9 de enero de 2024 a favor de la Concejalía de Hacienda y Servicios Económicos.

5. Se ha sobrepasado en exceso el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aún expirado éste hace más de tres años, 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).

6. 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. La reclamación formulada se fundamenta por la interesada en que sufrió daños físicos y materiales (bolsa de compra) el día 15 de mayo de 2021, como consecuencia del mal estado del pavimento (socavón en la calzada), ubicado en la calle (...), término municipal de San Cristóbal de La Laguna.

Como consecuencia de la caída ha sufrido esguince grado II-III. En el trance fue auxiliada por un acompañante y testigo y, posteriormente, trasladada y atendida en Urgencias del Hospital (...) de Santa Cruz de Tenerife; a los cuatro días del accidente es atendida por especialista en Traumatología, según informes médicos.

Se adjunta fotografías del mal estado del pavimento y copia de ticket del establecimiento, así como informes médicos, diagnóstico de Resonancia, declaración jurada de Testigo del suceso, y DNI del mismo.

2. Por el Departamento de Parques y Jardines del Ayuntamiento de La Laguna se informa lo que sigue:

a) El mantenimiento de las vías municipales es competencia del Área de Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento.

b) El contrato de «Servicio de Mantenimiento, Conservación y Mejora de las vías y Espacios Públicos», se encuentra adjudicado a la empresa (...).

c) Se trata de un socavón en la calzada, junto al bordillo de la acera.

d) El servicio se presta por la empresa adjudicataria.

e) Desde este Área no se ha emitido con anterioridad informe acerca de este incidente.

f) No existe señalización al respecto. Se trata de un socavón en la calzada, fuera de la zona de paso de peatones. Sólo supondría riesgo para el peatón que deba bajar la acera en este punto porque su vehículo se encuentre ahí estacionado, no mencionándose en el expediente que éste haya sido el caso. No obstante lo anterior, se pone en conocimiento de la situación a la empresa adjudicataria del mantenimiento de vías con el fin de que proceda a reparar el desperfecto.

g) Existe un paso de peatones próximo por el que se puede cruzar la calzada, concretamente a 20 metros de donde ocurrió el accidente.

h) No consta que en este Área se hayan producido los hechos y circunstancias que se indican en el presente expediente. No hubo presencia policial.

i) No se ha tenido conocimiento con anterioridad de otros incidentes en el lugar por las mismas razones.

3. Mediante Resolución de inicio de 4 de abril de 2023, se acordó admitir la reclamación e iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, asimismo se requirió a la interesada para que aportara diversa documentación necesaria para la tramitación del expediente, lo que realizó satisfactoriamente

La mercantil (...) mediante escrito de alegaciones presentado el 17 de abril de 2023, solicitó que se resolviera la falta de responsabilidad de dicha empresa, en los daños y perjuicios sufridos por la interesada.

4. Consta en el expediente valoración de los daños remitida por la Compañía Aseguradora de esta Administración a través de la correduría de seguros, mediante

comunicación de fecha 25 de septiembre de 2023, indicando que la eventual indemnización asciende a un total de 18.206 euros.

5. Conforme al art. 82 LPACAP, se procedió a la apertura de trámite de audiencia.

La interesada presentó el día 19 de octubre de 2023 un escrito, al que se adjunta parte médico no aportado anteriormente.

6. A la vista de lo anterior, y siendo requerida para ello, la Compañía Aseguradora de esta Administración envió comunicación ratificando la valoración remitida mediante comunicación de fecha 25 de septiembre de 2023.

7. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial de la interesada por los daños físicos y materiales (bolsa de compra) sufridos el día 15 de mayo de 2021, según alega a causa del mal estado del pavimento, ubicado en la calle (...), término municipal de San Cristóbal de La Laguna, al entender que no existe nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento del servicio, debido a que el incidente se produce por la falta de diligencia de la reclamante.

III

1. En relación con el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas la jurisprudencia ha precisado (entre otras, STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que *«para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:*

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

- Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.

- Ausencia de fuerza mayor.

- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».

Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, requisito esencial para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es 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).

Como se acaba de recordar, el art. 32 LRJSP exige para que surja la obligación de indemnizar de la Administración que el daño alegado debe ser causado por el funcionamiento normal o anormal de un servicio público. No basta, por tanto, que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño haya sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que este haya sido defectuoso. Es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad. Para ello, es necesario que el hecho o conducta que se alega como causa del daño pertenezca al ámbito de actividad o funcionamiento del servicio.

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 aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas

convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico».

2. Una vez examinado el contenido del expediente elevado a este Consejo Consultivo, y a la vista de las concretas circunstancias concurrentes, se considera que procede desestimar la pretensión indemnizatoria de la reclamante. En este sentido, resulta oportuno efectuar las consideraciones jurídicas que se exponen a continuación.

Se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo que el art. 32 LRJSP, exige para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, que el daño sea causado por el funcionamiento -normal o anormal- de un servicio público. No basta, por tanto, que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño 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.

Efectivamente, en cuanto a la relación causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías y los daños por caídas de peatones que se imputan a desperfectos de la calzada, este Consejo Consultivo ha venido razonando, entre otros, en sus Dictámenes 18/2022, de 13 de enero o 157/2021, de 8 de abril, entre otros muchos, lo siguiente:

«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares (véanse, por todos, los DCC 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) ”».

Y añade el Dictamen 307/2018:

«No obstante, este Consejo también ha mantenido que los ciudadanos tienen derecho, cuando transitan por los espacios públicos destinados a tal fin, a hacerlo con la convicción de una razonable seguridad y es obligación de la Administración mantener las vías públicas en adecuadas condiciones de conservación, velando por la seguridad de los usuarios de las mismas, adoptando las medidas que fueren necesarias con el fin de evitar la existencia de riesgos que culminen con un accidente como el aquí producido (Dictámenes 468/2014, de 30 de diciembre; 441/2015, de 3 de diciembre; 4/2016, de 12 de enero; 115/2016, de 12 de abril; 274/2016, de 19 de septiembre; 463/2017, de 19 de diciembre y 91/2018, de 7 de marzo, entre otros).

Al respecto hemos manifestado en el Dictamen 85/2018, de 1 de marzo, que es responsabilidad de las Administraciones Públicas titulares de las vías asegurar que en los lugares de obligado paso y uso por los peatones no existan obstáculos o elementos que dificulten su deambulación segura y que estos usuarios pueden depositar su confianza en que las mismas velarán por el adecuado estado de dichos lugares y no se vean obligados a incorporar especiales cautelas en su utilización”».

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 supeditaba 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. Pues bien, en el supuesto analizado, la interesada imputa los daños sufridos al mal estado del pavimento, lo que provocó su caída y las consiguientes lesiones por las que reclama, considerando que la Administración municipal ha incumplido con su

deber de mantener las aceras en condiciones óptimas para el tránsito de los peatones, y que, por tanto, considera que procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento y, en consecuencia, ser indemnizada por los daños y perjuicios que le fueron irrogados.

Del análisis de la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo se considera que, si bien está acreditada la realidad de los daños por los que se reclama, en el informe del Área de Obras e Infraestructuras (Antecedente de Hecho Segundo), concretamente en el apartado f), se señala: *“No existe señalización al respecto. Se trata de un socavón en la calzada, fuera de zona del paso de peatones. Sólo supondría riesgo para el peatón que deba bajar de la acera en ese punto porque su vehículo se encuentre ahí estacionado, no mencionándose en el expediente que este haya sido el caso. No obstante lo anterior, se pone en conocimiento de la situación a la empresa adjudicataria del mantenimiento de vías con el fin de que proceda a reparar el desperfecto”*. Asimismo en el apartado g) se afirma que: *«Existe un paso de peatones próximo por el que se puede cruzar la calzada, concretamente a 20 metros de dónde ocurrió el incidente»*.

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, pues de la declaración del testigo y de las fotografías tan sólo hay prueba del 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»*; asimismo, según lo previsto en el art. 121.1 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, 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».

En el presente caso, además, está acreditada la existencia de un paso de peatones a 20 metros de donde ocurrió el incidente

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, como se dijo, 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.

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.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada, se considera ajustada a Derecho.