Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 25 de julio de 2024.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Frontera en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada (...), representado por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos municipales durante la celebración de una prueba ciclista (EXP. 402/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen -solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Frontera- tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución que culmina el procedimiento administrativo de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal iniciado por (...), en nombre y representación de (...) y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados al interesado como consecuencia del atropello sufrido durante la celebración de una prueba deportiva.

2. Es preceptiva la solicitud de dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-, habida cuenta de que la cantidad reclamada por el interesado supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

Por otra parte, la competencia para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Sr. Alcalde, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC, en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en adelante, LPACAP-.

---

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

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 -en adelante, LRJSP-; el art. 54 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local -en adelante, LRBRL-; y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias -en adelante, LMC-.

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1. El reclamante ostenta la condición de interesado, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1, letra a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos municipales durante la celebración de una prueba ciclista en el término municipal de La Frontera.

Además, y según consta en el expediente administrativo, el reclamante actúa mediante la representación, debidamente acreditada, de su abogada [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, apartado l) LRBRL en relación con el art. 10, apartado 4º de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias y el art. 56 del Decreto 86/2013, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de actividades clasificadas y espectáculos públicos.

Como ya tuvo ocasión de señalar este Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen 137/2024, de 19 de marzo [evacuado con motivo del análisis de este mismo evento dañoso], *« (…) consta debidamente acreditada en el expediente (véase a este respecto, lo establecido en el plan de seguridad y emergencias, y prevención anticovid de la «Salmor Bike 2021», en el reglamento regulador de la prueba, en el atestado policial de 23 de octubre de 2021, en el certificado expedido por la Federación Canaria de Ciclismo de 10 de febrero de 2022 y en la resolución de la Junta Económico-Administrativa de Canarias n.º 2022/501) la condición del Ayuntamiento de La Frontera como organizador de la prueba deportiva en la que se produce el siniestro. Circunstancia ésta que es admitida expresamente por la propia Administración municipal en su PR»*.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo primero LPACAP. Circunstancia esta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución.

6. Se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver, siendo el silencio administrativo de carácter desestimatorio (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); no obstante,

sin perjuicio de los efectos administrativos y, en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

7. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC -en relación con lo dispuesto en el art. 21.1, letra s) LRBRL y el art. 92, párrafo segundo, LPACAP-, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones que éste pueda efectuar en otros órganos municipales.

II

1. El reclamante promueve 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, el perjudicado fundamenta su pretensión resarcitoria en los siguientes presupuestos fácticos -folios 14 y ss., del expediente consultivo-:

«PRIMERO.- Que, mi representado fue participante de la prueba ciclista Salmor Bike 2021 y viene a interponer la presente reclamación en condición de sujeto perjudicado por el accidente ocurrido el pasado 23 de octubre de 2021, durante la realización de la prueba organizada por el Ayuntamiento de Frontera en (...), Frontera, el Hierro, Santa Cruz de Tenerife.

SEGUNDO.- Que, el siniestro tuvo lugar cuando mi representado se encontraba realizando el tramo final de la prueba referida, siendo sorprendido por una peatona que se disponía a cruzar la carretera, (...) . Siendo mi representado trasladado en ambulancia al complejo hospitalario insular Nuestra Señora de los Reyes, cuyo diagnóstico de informe clínico figura la existencia de policontusiones, traumatismo facial con herida inciso-contusa en labio inferior y pérdida de piezas dentarias.

(...)

CUARTO.- Que, por motivo de la caída, fue trasladado en ambulancia hasta el hospital más cercano, no pudiendo viajar de vuelta a Tenerife por prescripción médica a causa de las heridas, pues presentaba politraumatismos, traumatismo facial con herida inciso contusa en el labio inferior, perdida de las piezas dentarias, incisivos superiores e inferiores, quedando ingresado en el Hospital Insular Nuestra señora de los Reyes hasta el domingo 24 de octubre de 2021.

El día 29 de octubre de 2021 acude a la Clínica Tara donde indican retirar los puntos de sutura.

Realiza seguimiento médico en el Servicio de Cirugía Maxilofacial del Hospital Parque donde realizan tratamiento quirúrgico por presentar una fractura dentoalveolar.

El lesionado realiza seguimiento médico en consulta de Odontología de la Clínica (...) el 10 febrero de 2022, en el mes de junio, el 03 septiembre 2022, y el 13 de septiembre de 2022 finaliza el tratamiento " (...) el paciente acude a consulta para finalizar su tratamiento, en el cual le colocan dos puentes del 12 al 13, y del 41 al 32, con el fin de mejorar sus funciones bucales (...) "

QUINTO.- La bicicleta que participaba en la prueba ciclista, circulaba desde la Calle (...) son dirección a C/(...) donde se encontraba la línea de meta y la zona de reagrupación de los ciclistas.

Los agentes de policía aprecian en el atestado policial (página 8) que en la zona de llegada existían varias zonas valladas con la intención de evitar el acceso a la vía, con cinta y con vallas según la zona, ahora bien, en el lugar donde accede la peatona a la vía (zona de meta), no existía nada que le impidiera el acceso.

Al existir un grupo considerable de público se veía invadida la vía y esto conlleva la dificultad de visibilidad tanto de mi representado como de la peatona.

Los responsables de la prueba deportiva según establece el plan de Seguridad y Emergencia y prevención anticovid fueron:

- La dirección del plan correspondió a (...) .

- La dirección del Plan de actuación de emergencias, así como la dirección deportiva operativa de la Salmor Bike correspondió a (...).

- La dirección de seguridad correspondía a (...).

- La coordinación de la seguridad y el cumplimiento del protocolo covid-19, así como el redactor del plan de seguridad y emergencia fue elaborado por (...).

En las diligencias de manifestación de (...) este manifiesta que un vehículo de la organización debería de haber ido delante de los primeros participantes de la prueba y otro de cierre debidamente señalizado, extremo que no sucedió.

Por su parte en las diligencias de manifestación de (...), a la pregunta del policía sobre porqué una vez en La Llanía el vehículo de la organización no continuó delante de la prueba hasta la finalización de la misma en la zona de meta, manifiesta que fue una decisión acordada por el conductor del vehículo y también confirma que conocía que los voluntarios de protección civil abandonarían la prueba porque tenía un curso con carácter previo a la finalización de la misma, por lo que no pudieron cubrir la zona de meta.

En las diligencia de manifestación del encargado de la asociación de voluntarios de protección civil Valle de Golfo Pie de Risco, (...) manifiesta que en la única reunión que tuvieron los organizadores de la prueba con la asociación de voluntarias se habló del curso que tenían los voluntarios por la tarde y que a las 12:00 horas se marcharían del lugar, solamente podía proporcionar 7 voluntarios para cubrir la misma hasta esa hora, por lo que se preavisó desde el inició de la gestión en la única reunión que se realizó para la gestión de la organización de este cuerpo las condiciones en las que se iba a poder colaborar con la prueba, teniendo la organización tiempo más que suficiente para cubrir con otros voluntarios o con otros medios.

La sorpresa de esta representación letrada también se ocasiona en las manifestaciones del Director del Plan de Seguridad y Emergencia de la Salmor Bike 2021 que niega en su declaración policial ser el firmante del Plan, cuando se supone que es el director del mismos por estar firmado por él, alegando desconocimiento del mismo, reconociendo en fecha 9 de noviembre de 2021 que a raíz del incidente ocurrido y la larga lista de errores en la gestión de ese importante evento para el municipio, no contará con el director deportivo operativo de esa edición, ni con el técnico redactor del plan de seguridad y emergencias del mismo, por razones de desinformación y evidentes fallos en la organización.

Por su parte en el reportaje fotográfico policial se observa y se indica específicamente en la página 38 del mismo que no se observa personal debidamente identificado que garantice la seguridad de los participantes y aficionados.

A su vez, en el referido reportaje fotográfico se observan conversaciones de Whatsapp del club ciclista BTTpalhierro, en el que un componente traslada la petición del Ayuntamiento solicitando ayuda para cubrir cruces en la carretera HI-1, informando que hacen falta 7 personas y los lugares a cubrir, la misma se realiza el día de la prueba a las 12:29 horas.

El 20 de octubre de 2021 (...) informa a (...), concejal de deportes que solamente con 7 personas de protección civil no se puede sacar adelante la prueba.

En definitiva, el atestado policial concluye estableciendo que hay incongruencias y no queda claro por qué o quién concretamente da la orden al vehículo de la organización que debía de ir delante la prueba neutralizando a los corredores y controlando el ritmo de la prueba según establece el plan de seguridad y emergencias de que no estuviera en su lugar, pues dejó a los ciclistas en la salida de La Llanía y no los acompañó hasta la finalización de la prueba. No se observa en conclusión a en la llegada de esta prueba ningún vehículo de la organización delante de los corresponder, algo que si ocurrió en la prueba Salmor Bike 2021 corta que tuvo lugar horas antes, en la que los corredores entraron en la misma meta controlados por un vehículo de la organización.

En cuanto al vallado en la zona de llegada a meta, según establece el plan de seguridad y emergencias, la organización colocaría diez metros de vallado antes de la línea de meta y después de la misma a ambos lados de la vía. En dicho plan, no se indica dónde se encuentra la línea de meta para poder comprobar que esta medida se cumplía, pero de las propias imágenes se puede observar el público colapsando el acceso a la meta identificada en el primer arco de llegada y no se observan vallas entorno al mismo.

La redacción del documento del Plan de Seguridad y Emergencia presenta incoherencias, en la página 21 establece en el punto de afluencia de público, que la prueba se realizará sin público, sin embargo en diferentes puntos del plan se habla sobre el control del aforo y la forma en la que el público se colocará frente al pódium (página 25), a su vez se indica que se realizará un control de las aglomeraciones a través del personal de la organización en las inmediaciones de la salida y la llegada (página 26).

Tampoco se cumple el Plan de Seguridad y Emergencia sobre la señalización y vehículos, pues establece que durante la prueba todos los ciclistas deberán circular entre el primer agente de la Guardia Civil (bandera roja) y el último (bandera verde) observando y cumpliendo la normativa vigente relativa al tráfico y a la seguridad vial. Sin embargo, la prueba no contó con este servicio de motoristas de la Guardia Civil de Tráfico, pues existía únicamente una pareja de la Guardia Civil en un vehículo todoterreno.

El Plan también describe la vestimenta y el material con el que el personal auxiliar habilitado realizaría las funciones de orden, control o seguridad y se observan deficiencias en ese punto, no observándose en la meta ni en los momentos previo de llegada a la misma personal de organización alguno o personal debidamente identificado con las labores de seguridad que controlara tanto la seguridad de los asistentes como de los propios ciclistas.

(...)

En el presente caso, resulta cierto que los daños se producen por la mala gestión en la organización de la seguridad vial de la prueba ciclista organizada y gestionada de forma única y directa por el referido Ayuntamiento, lo que de manera cierta produjo la caída de mi representada, que es evidente el mal funcionamiento del servicio público. (...) . La pésima gestión de la prueba y los incumplimientos, así como incongruencias en el plan de seguridad son las causas directas del daño, y demuestra el mal funcionamiento de la administración local en sus deberes. Por lo que en el presente caso concurren todos los requisitos, legal y jurisprudencialmente establecidos, para que surja el deber de indemnizar por responsabilidad patrimonial administrativa (...) ».

2. Una vez expuestos los antecedentes fácticos de la reclamación y afirmada la concurrencia de los requisitos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, el perjudicado solicita el resarcimiento -con arreglo al baremo de tráfico- de los daños y perjuicios sufridos

a raíz del atropello, cuantificando el importe total de la indemnización reclamada en 20.661,03 €.

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

1. Mediante escritos de 30 de noviembre de 2022 y 19 de agosto de 2023, (...), actuando en nombre y representación de (...), interpone reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración pública municipal en cuya virtud solicita el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos por el perjudicado, el día 23 de octubre de 2021, durante la celebración de la prueba ciclista *«Salmor Bike 2021»*, organizada por el Ayuntamiento de La Frontera.

Junto a la reclamación inicial, se adjunta, entre otros documentos, informe pericial en el que se valoran los daños causados en el accidente, cuantificando estos en 20.661,03 €.

2. Con fecha 30 de octubre de 2023 se dicta Decreto 2023/1666, de la Alcaldía-Presidencia, por el que se admite a trámite la solicitud de responsabilidad patrimonial presentada, incoándose expediente n.º 240/2022 y procediéndose a nombrar órgano instructor del procedimiento.

3. Con fecha 10 de abril de 2024 se acuerda «requerir al Servicio de Deportes del Ayuntamiento de La Frontera, para que, en el plazo de diez días hábiles, emita informe sobre el accidente que tuvo lugar durante el desarrollo de la prueba deportiva Salmor Bike»; acordándose, asimismo, y una vez emitido el referido informe, dar traslado al interesado para alegaciones, con carácter previo a la formulación de la Propuesta de Resolución.

4. Con fecha 10 de abril de 2024 se emite informe por parte del Coordinador del Departamento de Deportes del Ayuntamiento de La Frontera respecto a la reclamación formulada por el Sr. (...).

5. Con fecha 6 de mayo de 2024, y dentro del trámite de vista y audiencia, la representante del perjudicado formula escrito de alegaciones en el que interesa la estimación de su pretensión resarcitoria.

6. Con fecha 18 de junio de 2024 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se plantea la desestimación de la reclamación extracontractual *« (...)*

formulada por (...) (...), representado por (...), al no concurrir nexo causal entre la actuación del Ayuntamiento de Frontera y las lesiones en el accidente ocurrido durante la celebración de la prueba ciclista "Salmor Bike2021" (...) ».

7. Mediante oficio de 18 de junio de 2024 [con registro de entrada en esta Institución consultiva el día 26 de ese mismo mes y año], se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

IV

1. El presente evento dañoso [accidente acontecido durante la celebración de la prueba ciclista denominada *«Salmor Bike 2021»]*, como consecuencia de la colisión entre uno de los ciclistas que participaba en la prueba [(...)] y una espectadora que cruzaba la calzada próxima a la zona de meta en la recta final de la prueba deportiva] ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Consejo Consultivo de Canarias con motivo del análisis jurídico de la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por (...) -peatona atropellada- contra el Ayuntamiento de La Frontera.

A este respecto, en el citado Dictamen 137/2024, de 19 de marzo, hubo ocasión de señalar cuanto se expone a continuación:

« (...) una vez examinado el contenido del expediente administrativo tramitado, y previa valoración conjunta de todo el material probatorio que obra en las presentes actuaciones, se entiende que no procede declarar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública municipal. Y ello en atención a los argumentos jurídicos que se exponen a continuación.

2.1. En primer lugar, consta debidamente acreditado -a través del diverso material probatorio obrante en las actuaciones: atestado instruido por la policía municipal de La Frontera, reportaje fotográfico y grabaciones de vídeo del siniestro, testificales, informes médicos, etc.- no sólo la realidad del hecho lesivo (atropello de la reclamante el día 23 de octubre de 2021, en torno a las 14:40 horas, en (...) -a la altura del n.º 12-, sita en el término municipal de La Frontera, durante la celebración de la prueba ciclista denominada «Salmor Bike 2021», como consecuencia de la colisión que se produjo con uno de los ciclistas participantes mientras la espectadora -y ahora reclamante- cruzaba la calzada próxima a la zona de meta), sino, además, las propias consecuencias derivadas del mismo (lesiones físicas y secuelas con el alcance descrito en los informes médicos que obran en las actuaciones y el dictamen pericial aportado por la propia perjudicada).

En este extremo se ha de coincidir con lo manifestado por el órgano instructor en su PR:

« (...) ha quedado acreditada la realidad del hecho lesivo, así como la fecha y circunstancias en la que se produce el accidente, tal como se desprende del atestado de la Jefatura de la Policía Local de Frontera, de fecha 23 de octubre de 2021 y de los informes recabados por el Ayuntamiento de Frontera en periodo de actuaciones previas.

De esta manera, ha quedado probado que el día 23 de octubre de 2021, con ocasión de la celebración de la prueba ciclista Salmor Bike 2021, organizada por el Ayuntamiento de La Frontera, el ciclista participante en la prueba, (...), circulaba por la calle (...) de forma agrupada, entrando tanto éste participante como los restantes al tramo final de carrera, de aproximadamente ciento ochenta metros hasta la línea de meta, momento en el que el ciclista va incrementando paulatinamente la velocidad, separándose del grupo de ciclistas, colocándose en primer lugar.

Consta asimismo probado que, en ese momento, en la zona de llegada a la meta, fuera de la zona vallada, se encuentran varias personas observando la llegada de los participantes, entre ellas la interesada, (...), quien, en el momento en el que el ciclista (...) se aproxima a la altura de ésta, la misma inicia la marcha con intención de cruzar la vía, produciéndose el accidente entre ambos.

Obra en el expediente la documentación médica aportada por la reclamante, acreditativa de las lesiones sufridas como consecuencia del accidente, no siendo cuestionada la realidad de las mismas en los diversos informes recabados en el marco de la presente instrucción, considerándose, asimismo, acreditadas las circunstancias en las que estas se produjeron, y ello en base tanto del contenido (del) atestado de la Jefatura de la Policía Local de Frontera, como de los restantes informes que obran en el expediente».

Así pues, las pruebas presentadas por la reclamante acreditan, en efecto, la realidad del hecho dañoso por el que se reclama; el lugar, fecha y hora de producción del siniestro; la realidad y alcance de los daños personales sufridos por la perjudicada; y la propia dinámica de producción del hecho lesivo.

2.2. Dicho lo anterior, procede manifestar, sin embargo, el criterio discordante de este Consejo Consultivo respecto a las conclusiones establecidas por el órgano instructor en lo que se refiere a la relación de causalidad; y, más concretamente, sobre la existencia de una concurrencia de causas en la producción del evento dañoso. Y es que, contrariamente a lo razonado por la PR, se entiende que no concurre la inexcusable relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público municipal y el resultado dañoso. Afirmación que se sustenta en los siguientes argumentos jurídicos.

2.2.1. Tal y como se indica en la Sentencia de 17 de abril de 2007, de la Sala Tercera, Sección 6.ª, del Tribunal Supremo -Rec. 3923/2003-, « (...) la jurisprudencia viene exigiendo para que resulte viable la reclamación de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos que no

tenga obligación de soportar y que sea real, concreta y susceptible de evaluación económica; que la lesión sea imputable a la Administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor (Ss. 3 de octubre de 2000, 9 de noviembre de 2004, 9 de mayo de 2005)».

Y respecto a la existencia de nexo causal con el funcionamiento del servicio público, « (...) la jurisprudencia viene modulando el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, rechazando que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir, así señala la sentencia de 14 de octubre de 2003 que: "Como tiene declarado esta Sala y Sección, en sentencias de 30 de septiembre del corriente, de 13 de septiembre de 2.002 y en los reiterados pronunciamientos de este Tribunal Supremo, que la anterior cita como la Sentencia, de 5 de junio de 1998 (recurso 1662/94), la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas, convierta a éstas, en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro Ordenamiento Jurídico. Y, en la sentencia de 13 de noviembre de 1997, (recurso 4451/1993), también afirmamos que `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´"».

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en los que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, no bastando a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos, o que simplemente sucedan dentro de instalaciones o servicios de titularidad pública. El análisis del caso debe centrarse en la existencia de la correspondiente relación de causalidad.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la reclamante fue o no consecuencia del funcionamiento de la actividad municipal, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

Por otro lado, y como hemos tenido ocasión de señalar, entre otros, en el Dictamen 66/2022, de 21 de febrero, *«aun cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose a un carácter directo, inmediato y exclusivo para caracterizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, la aplicación de esta doctrina no puede ser realizada sin importantes matizaciones que ha llevado a cabo la jurisprudencia más reciente (¿). Así, la sentencia de 25 de enero de 1997 afirma que la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes (aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización) y esta misma doctrina es reiterada por la de 26 de abril de 1997. Por su parte, la sentencia de 22 de julio de 1988 ya declaró que la nota de `exclusividad´ debe ser entendida en sentido relativo y no absoluto como se pretende, pues si esta nota puede exigirse con rigor en supuestos dañosos acaecidos por funcionamiento normal, en los de funcionamiento anormal el hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación (asumiendo cada una la parte que le corresponde) o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado".*

Por su parte, la Sentencia de 8 de octubre de 2013, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Rec.274/2012), se pronuncia en los siguientes términos:

"En los pleitos relativos a responsabilidad patrimonial de la Administración pública no es infrecuente que se produzcan interferencias entre los títulos de imputación de responsabilidad afectantes a la Administración.

En nuestro ordenamiento jurídico se admite la posibilidad de que, pese a que exista culpa por parte de quien sufrió la lesión y siempre que ésta no sea excluyente de la responsabilidad patrimonial de la Administración, subsista la relación de causalidad a que se refiere el artículo 139 de la Ley 30/1992. En estos casos si concurren además el resto de los requisitos exigidos legalmente, puede declararse la responsabilidad de la Administración.

El reparto de la carga indemnizatoria presupone que el daño es jurídicamente imputable a ambos sujetos de la relación, por haberse acreditado que la conducta de la víctima también ha tenido poder suficiente para causarlo. En estos casos en que el efecto lesivo es jurídicamente imputable en parte al perjudicado y en parte a la Administración, la responsabilidad de ésta última únicamente habrá de cubrir una parte del daño, debiendo el perjudicado cargar con la otra parte. Y precisamente es esta concurrencia de culpas la que

impone una moderación de la cifra indemnizatoria. Para concretar y asignar las cuotas lesivas cuando no sea posible averiguar la cuota ideal con la que la víctima ha contribuido la producción del daño es procedente imputar el efecto lesivo a las dos partes por mitad"».

Finalmente, y respecto a la interrupción del nexo causal como consecuencia de la conducta observada por la propia víctima, esta Institución consultiva, ha venido manifestando -entre otros, en el Dictamen 296/2014, de 3 de septiembre- cuanto se expone a continuación:

« (...) para que exista ruptura del nexo causal no sólo debe de tratarse de una conducta negligente o inadecuada al menos, extraordinaria y ajena al servicio, sino que, como afirma el Tribunal Supremo (cfr. Sentencias de 27 de noviembre de 1995 y de 30 de septiembre de 2003, entre otras), "se precisa que la intervención del afectado o de un tercero ha de ser relevante para excluir el nexo causal".

Asimismo, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo, de 8 noviembre 2010, se señala que incluso cuando el funcionamiento del Servicio sea defectuoso, la Administración queda exonerada si la intervención en los hechos del tercero o del propio interesado tiene la intensidad suficiente para ser determinante del resultado final.

En dicha Sentencia se afirma que "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".

"Así se refleja en sentencias como las de 27 de diciembre de 1999 y 23 de julio de 2001, según las cuales, `es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido, aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996, 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)´"».

Así pues, para poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y, por tanto, para que éstas hayan de responder -resarciendo los daños y perjuicios irrogados a los perjudicados-, ha de concurrir la inexcusable relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido; siendo necesario, además, que

dicho nexo causal no se vea interrumpido por la actuación relevante de un tercero o de la propia víctima.

2.2.2. En el caso concreto que ahora se analiza, procede principiar indicando que no consta acreditado en las actuaciones que la perjudicada padeciese algún tipo de deficiencia física/psíquica que limitara o, en su caso, anulase sus facultades sensoriales, cognitivas y/o volitivas. Por lo que la interesada se encontraba en plenas facultades para percibir las circunstancias de tiempo y lugar en las que se hallaba. Y, en consecuencia, era plenamente consciente de que, en los momentos previos al siniestro, se estaba desarrollando una prueba ciclista, de que se hallaba en la recta final de la prueba y de que la llegada de los participantes a meta era inminente. Así se deduce, con total claridad, del visionado de los vídeos que se incluyen en el expediente y de las capturas de pantalla integradas en el atestado policial, en los que se puede observar cómo la perjudicada se encontraba en la recta de meta (y situada fuera del vallado que delimitaba la parte final -folio 132-) y cómo, en numerosas ocasiones, se asoma a la vía para poder apreciar la próxima llegada de los corredores; cómo la megafonía anuncia la inminente entrada en meta de los ciclistas (« (...) ahí estamos a punto de finalizar (...) aquí estamos esperándoles (...) aquí van llegando (...) esprintando (...) hay que echar el último esfuerzo (...) bienvenidos (...) »); y cómo el ruido ambiental (aplausos, creciente agitación del público asistente, etc.) y las circunstancias de la vía (presencia de numeroso público en las aceras del tramo final de la prueba, corte de calles al tráfico rodado habitual, señalización con vallas y cinta de balizamiento, colocación de banderolas publicitarias y arco de entrada a meta, etc.) no dejaban lugar a dudas respecto a la celebración de un evento deportivo y su inminente finalización.

Pues bien, pese a ser consciente de tales circunstancias (esto es, la llegada inminente a meta de los ciclistas), la ahora reclamante se abalanza, súbitamente, a la calzada, emprendiendo la carrera para cruzar la vía. Lo que desgraciadamente, produce el infausto suceso -atropello-. Efectivamente, tal y como se aprecia en las grabaciones obrantes en las actuaciones, la perjudicada no intenta atravesar la calzada despacio y/o con cautela -dicho sea de paso, a través de un lugar habilitado a tal fin-, sino que, por el contrario, invade repentinamente la calzada, sin mirar en ningún momento a su lado derecho -sino de frente-, por donde se aproximaba ya la cabeza de carrera, y ello a pesar de que, como se intuye razonablemente, no tenía una completa y perfecta visión de la carretera y de los corredores (adviértase que, en el momento inmediatamente anterior al siniestro, la lesionada se pone de puntillas y se balancea para poder tener una mejor visión de la carrera).

De esta manera, y a la vista de las circunstancias fácticas descritas anteriormente, se ha de concluir que la lesionada -y ahora reclamante- no sólo era consciente, como se ha dicho, de la inminencia de la finalización de la prueba deportiva (con la consiguiente llegada a meta de los corredores), sino que, además, se pudo representar, como un riesgo cuya materialización era altamente probable, la posibilidad de atropello en caso de cruzar la vía

en esos momentos. Por lo que, si a pesar de lo anterior, la perjudicada decidió actuar en la forma en que finalmente lo hizo (y, por tanto, asumió el riesgo de poder ser atropellada al cruzar la vía por un lugar no habilitado a tal fin y durante la celebración de una prueba deportiva -en el momento inmediatamente anterior a la entrada en meta de los ciclistas, necesariamente ha de soportar las consecuencias gravosas derivadas de su actuar imprudente.

Por lo demás, y pese a las anomalías puestas de manifiesto por el órgano instructor en la organización y posterior desarrollo de la prueba deportiva [«falta de voluntarios o personal de la organización en la zona de llegada», «falta de un vehículo de la organización delante de la prueba ciclista», etc.], resulta evidente que ni siquiera el más correcto cumplimiento de todas las medidas preventivas y de seguridad hubiera evitado el atropello, y que la causa determinante de la producción del siniestro resultó ser la conducta imprudente de la espectadora. Y es que, más allá de lo que establezcan las normas jurídicas al respecto, el más mínimo sentido común imponía en tales circunstancias -inminente llegada a meta de los ciclistas- extremar la precaución, evitando, en todo caso, atravesar la calzada en esos momentos, por el lógico riesgo que dicha conducta imprudente implicaba para la vida y la integridad física de los ciclistas, los espectadores y la propia víctima.

De esta manera, y en atención a las circunstancias concurrentes, cabe concluir que la actuación imprudente de la víctima se erige en causa determinante de la producción del resultado lesivo (atropello) -tal y como se extrae, por otro lado, de las conclusiones del atestado policial y de la declaración del agente de la policía local n.º 11.893-.

3. En conclusión, al haber causado la víctima, con su actuar negligente, la plena ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público municipal y los daños irrogados, procede desestimar la reclamación de responsabilidad extracontractual planteada por la interesada».

2. Así pues, y teniendo en cuenta lo dictaminado anteriormente por este Consejo Consultivo, se ha de concluir -en unión de criterio con la Propuesta de Resolución- que procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...) contra el Ayuntamiento de La Frontera. Y ello por cuanto la intervención de un tercero [en este caso, la espectadora que irrumpe súbitamente en la calzada durante la entrada en meta de los ciclistas] *« (...) se erige en causa determinante de la producción del resultado lesivo (atropello)»*; lo que implica, a su vez, *« (...) la plena ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público municipal y los daños irrogados (...)* », y, por tanto, la imposibilidad de apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración pública municipal.

Como bien indica la Propuesta de Resolución *« (...) del análisis de la sucesión de hechos, concurren una serie de causas mediatas, a tenor del atestado policial, pero lo cierto*

es que existe una causa inmediata, esto es, la irrupción de la espectadora en la calzada, que incide de forma directa en el accidente. Si, siguiendo el discurrir del Alto Tribunal, eliminámaramos las causas mediatas, el accidente se habría producido de igual forma, porque no son esas causas mediatas las que provocan el accidente sino la principal, el cruce indebido de la espectadora, constituyendo esta la causa determinante del acaecimiento del resultado lesivo la inobservancia por parte de esa persona de la diligencia y cuidado exigible como espectadora de la prueba deportiva, que situada en la línea de meta, en un momento dado se apea de la acera, y procede a cruzar la vía por la que discurre la prueba ciclista, en el instante en que el corredor se aproximaba a la zona de meta, constatándose una evidente falta de atención (...) . Consecuencia de este discurrir, se concluye que no concurre la inexcusable relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público municipal y el resultado dañoso». Y es que, *« (...) pese a las anomalías puestas de manifiesto por la representación del reclamante en la organización y posterior desarrollo de la prueba deportiva, resulta evidente que ni siquiera el más correcto cumplimiento de todas las medidas preventivas y de seguridad hubiera evitado el atropello, y que la causa determinante de la producción del siniestro resultó ser la conducta imprudente de la espectadora, lo que conlleva a concluir que ésta causa es la determinante de la producción del resultado lesivo, de acuerdo a lo manifestado en las conclusiones del atestado policial, produciendo el actuar negligente de la espectadora, la plena ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público municipal y los daños irrogados, por lo que procede desestimar la reclamación de responsabilidad extracontractual planteada por el interesado».*

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal se entiende que es conforme a Derecho, en atención a los razonamientos expuestos en el Fundamento IV de este Dictamen.