Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 9 7 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de septiembre de 2024.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Pájara 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. 435/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, tramitado por el Ayuntamiento de Pájara, tras presentarse reclamación de indemnización por daños como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL).

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 interesada reclama en concepto de indemnización la cantidad de 6.972,30 euros, superando los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC, en relación con el art. 81.2 -de carácter básico- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo corresponde al Sr. Alcalde, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

---

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación además de la citada LPACAP, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias 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. En este sentido, se ha de indicar que 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 personales sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal. En este caso, está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las vías públicas, que es de titularidad municipal [art. 26.1.a) LRBRL en relación con el art. 25.2, letra d) del citado texto legal].

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 d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo LPACAP.

En este sentido, el evento dañoso se produjo el día 26 de julio de 2023 y el escrito de reclamación se presentó ante la Corporación Municipal con fecha 31 de enero de 2024.

6. En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, la demora producida no impide la resolución del procedimiento, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP.

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, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial en principio correspondería al Sr. Alcalde, sin perjuicio de su posibilidad de delegación (Art. 40.1 LMC), que en este caso se ha producido mediante Decreto 72/2023 de 19 de junio, en el concejal de

Gobierno del Área de Planificación Estratégica, Sostenibilidad Ambiental y Servicios Públicos

8. Además, el daño es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la interesada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, del escrito de reclamación formulado por la interesada se deduce que son los siguientes:

El día 26 de julio de 2023, cuando la interesada estaba de visita en Fuerteventura, en el término municipal de Pájara, junto a su marido, alrededor de las 13:00 horas, sufrió un accidente en la calle (...), al introducir su pie derecho en un socavón existente en la calzada (alcantarilla hundida en el firme de la calzada), muy pegado a la acera, de imposible visión, según alega, que ocasionó su posterior caída, siendo auxiliada, poco después de tal accidente, por una ambulancia del Servicio de Urgencias Canario, cuyo parte adjuntó a su reclamación.

A consecuencia de esta caída la interesada sufrió fractura de su peroné derecho, que requirió de intervención quirúrgica para su sanación.

2. La interesada reclama una indemnización que asciende a 6.972,30 euros, que incluye 450,00 euros por la silla de ruedas que tuvo que utilizar durante seis semanas, 5.570,10 euros por los días que permaneció de baja y 952,20 euros por la intervención quirúrgica.

3. Además, de lo expuesto es necesario aclarar que durante la tramitación del procedimiento quedó determinado el lugar exacto en el que se produjo la caída referida por la interesada, lo cual se efectuó a través de las fotografías presentadas al efecto (documentos números 3,4 y 5 del expediente). Así, dicho lugar se sitúa en la confluencia de las calles (...), si bien inicialmente, por error, la misma situó los hechos en otra calle, llamada calle (...).

III

1. En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento administrativo, el mismo se inició el día 31 de enero de 2024 mediante la presentación del escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial.

Por Decreto de la Alcaldía, de 19 de febrero de 2024, se admitió a trámite la reclamación formulada por la interesada

2. En el procedimiento consta el informe preceptivo del Servicio en el que se afirma que:

«Ha de señalarse que conforme a la documentación obrante en el expediente no ha quedado debidamente acreditada la relación de causalidad entre las lesiones padecidas por el reclamante y el funcionamiento del servicio público. Si bien es cierto que el alcantarillado presenta desperfectos, pero no ha quedado acreditado que la caída fuera consecuencia de la misma.

La reclamación realizada consta en la Calle (...), mientras que las fotografías y posición del alcantarillado corresponden a la calle (...) en la intersección con la calle (...). No quedando clara la ubicación donde ocurrió el incidente ni el motivo justificado con la documentación aportada.

En el expediente no consta declaración de testigo presencial de los hechos que contribuya a la acreditación de los mismos. Y por tanto no queda acreditado la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y las lesiones padecidas por el reclamante.

Ha de señalarse además que, conforme a las fotografías adjuntas a la reclamación, el solicitante caminaba por una zona no habilitada para el tránsito peatonal.

De las fotografías incorporadas al expediente se puede detectar claramente que la alcantarilla se encontraba en la calzada sin zonas de paso de peatones cercanas, lo cual hace indicar que el reclamante no actuó con la diligencia debida a la hora de cruzar la calle.

Los artículos 121 y 124 del Reglamento General de Circulación recogen la obligación de los peatones a transitar por la zona peatonal, pudiendo hacerlo fuera de la misma, cuando concurran algunas de las circunstancias recogidas en dichos artículos, siempre que adopten las debidas precauciones».

3. La Administración acordó la apertura del periodo probatorio, pero la interesada no propuso la práctica de prueba alguna, al igual que ocurrió con su escrito de reclamación, en el que no se solicitó la práctica de prueba alguna, pero sí que aportó diversos documentos con finalidad probatoria.

4. Posteriormente, se le otorgó el trámite de vista y audiencia, presentado escrito de alegaciones, en el que, entre otros extremos, manifestó que «*En tercer lugar, el informe técnico es erróneo en cuanto a la inexistencia de testigo presencial de los hechos, pues tal como se infiere de la meritada reclamación previa, (...) se encontraba con la dicente en el momento del siniestro, siendo éste quién acudió al*

bar más cercano para determinar donde se encontraban y llamó a los servicios de emergencias que acudieron al lugar de los hechos».

La Administración interpreta que con ello se estaba solicitando la práctica de la prueba testifical y en la Propuesta de Resolución se alega sobre ello que:

«Establecía el Ingeniero municipal de Obras Públicas en su Informe que: "En el expediente no consta declaración de testigo presencial de los hechos que contribuya a la acreditación de los mismos. Y por tanto no queda acreditado la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y las lesiones padecidas por la reclamante". Esta cuestión se viene ahora a discutir por la parte reclamante, aludiendo a que el esposo de la accidentada se encontraba con ella en el momento en que habría ocurrido el accidente; sin embargo, no consta a este instructor que en algún momento se haya formulado proposición de prueba testifical del Sr. (…). No se hizo en el escrito de reclamación, tampoco se hizo después de la notificación del decreto de incoación del procedimiento, en el plazo otorgado de diez días para formular alegaciones y propuesta de prueba, y por último tampoco se manifestó nada después de recibir la notificación del acuerdo de práctica de prueba.

La proposición y práctica probatoria se integra, en todo caso, en las actuaciones de instrucción del procedimiento las cuales, en todo caso, han de ser previas al trámite de audiencia que precede la propuesta de resolución.

Así se deduce, a juicio de este TAG, de lo previsto en los artículos 76 y 82 de la misma Ley; siendo que a tenor del primero de los preceptos citados: «los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución», añadiendo el segundo de ellos que:

"1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

La audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento.

2. Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

3. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.

4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interés".

Se infiere de los preceptos citados la necesidad de considerar las actuaciones de proposición y práctica de prueba en el seno del procedimiento administrativo como parte integrante de la instrucción del procedimiento de forma que, transcurrido el plazo de práctica de prueba otorgado a tal efecto desde la instrucción, y otorgado el trámite de audiencia a que alude la normativa de aplicación no cabrá, en el seno de aquél, llevar a cabo actividad alguna tendente a la proposición de prueba, en tanto, que en el ámbito de un procedimiento de responsabilidad patrimonial como el que nos ocupa, finalizada la instrucción procederá la apertura de un trámite de audiencia que, en todo caso, será previo al dictamen del consejo consultivo de la Comunidad Autónoma, y a la propuesta de resolución sobre la que ha de dictarse la resolución que ponga fin al procedimiento.

En definitiva, no habiéndose formulado proposición de prueba testifical a lo largo del procedimiento por la parte reclamante, ya no procede en el marco del trámite de audiencia».

Pues bien, sobre ello cabe manifestar, en primer lugar, que del sentido literal de lo manifestado por la interesada solamente se puede inferir que meramente alegó la existencia de un testigo presencial, su esposo, sin que solicitara la práctica de la prueba testifical mediante la declaración de aquél.

En segundo lugar, no menciona ni tiene en cuenta la Administración lo que dispone el art. 77.2 LPACAP in fine, cuando se dispone que «Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días», sin embargo, en este caso, tampoco la interesada efectúa petición expresa con tal fin.

Por lo tanto, dado que la interesada, en ningún momento solicitó de forma clara y expresa, como requiere la ley, la práctica de prueba testifical, no se considera que la Administración haya causado indefensión alguna a la interesada por el mero hecho de practicar tal prueba, debiéndose tal omisión a la mera voluntad de la interesada, como ya se ha dicho.

En todo caso, como luego se dirá, no parece haber obstáculo para admitir como cierto, en lo esencial, el relato de la reclamante, lo que sin duda contribuye a que resulte de menor trascendencia la omisión de la declaración testifical de su esposo.

5. Posteriormente, el día 19 de junio de 2024, se emitió la Propuesta de Resolución, objeto del presente Dictamen, de sentido desestimatorio.

IV

1. Se plantea en la Propuesta de Resolución la desestimación de la reclamación de responsabilidad formulada, al considerar que no se ha demostrado la concurrencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio y el daño reclamado, añadiéndose que, en caso de haberse considerado probada tal relación causal, la falta de diligencia de la interesada habría ocasionado la plena ruptura de la misma.

En la Propuesta de Resolución se afirma que

«SEGUNDA.- "De la intervención de la reclamante".

Las deficiencias existen, y en relación a ello ya se establecía anteriormente que la existencia de deficiencias en la rejilla de alcantarilla ha quedado acreditada, pues ello resulta obvio a la vista de las fotografías obrantes en el expediente. Tampoco existe controversia respecto del lugar en que se ubica, y es así que se nos presenta en un lugar de bastante circulación de vehículos, en muchos casos de camiones que llevan su carga a la parte trasera del Centro Comercial (...), a la que se accede por una calle relativamente estrecha para este tipo de vehículos, localizándose la rejilla de alcantarilla en la intersección de acceso a dicha calle. Por tanto, podría concluirse que el lugar mismo en que se encuentra ubicada la alcantarilla, unido al continuo tránsito de vehículos durante años sobre el mismo, ha derivado en su hollado estado actual.

Establecido lo anterior, procede en este apartado abordar la intervención de la reclamante, incidiendo en el hecho de que los daños sufridos por la misma no guardan una relación directa, inmediata y exclusiva de causa efecto con el funcionamiento anormal de los servicios públicos.

La primera cuestión que hay que señalar es que en la calle (...), existe un paso de cebra a unos treinta metros antes y en la misma acera que abandonaba la reclamante, aunque es cierto que si se dirigía a la playa, debió desandar ese espacio para llegar hasta el mismo. Sin embargo, cuando decidía atravesar la calzada por el lugar en que se encuentra la rejilla de alcantarillado, la Sra. (...) no hizo uso de aquel paso de cebra, sino que decidió atravesar por un espacio habilitado para vehículos, el lugar donde se produjo su caída. A este respecto, no es cierto, como afirma la parte reclamante, que el ingeniero estableciese, "que no existen

alrededor del lugar del siniestro zonas de paso de peatones cercanas, por lo que la única posibilidad de dirigirse a la playa desde la calle (...) es cruzar la calzada"; lo que establece el Ingeniero es exactamente que "de las fotografías incorporadas al expediente se puede detectar claramente que la alcantarilla se encontraba en la calzada sin zonas de paso de peatones cercanas", es decir, que no había ningún paso de peatones aledaño a la alcantarilla para cruzar la calzada; circunstancia que resulta muy relevante, pues de estar la rejilla de alcantarilla ubicada en un paso de peatones o en su inmediata cercanía la cuestión sería otra, al ser en estos casos el nivel de exigibilidad mucho mayor respecto del mantenimiento del servicio.

En cualquier caso, la reclamante cruzó por un lugar no habilitado para paso peatonal, y establece 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 "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 determine".

Por su parte, el Reglamento General de Circulación en su art. 121.1 establece que: "Los peatones están obligados a transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no exista o no sea practicable; en tal caso, podrán hacerlo por el arcén o, en su defecto, por la calzada, de acuerdo con las normas que se determinan en este capítulo, (artículo 49.1 del texto articulado)".

Y continúa el Reglamento General de Circulación estableciendo en los dos primeros apartados de su artículo 124, lo siguiente:

"Artículo 124. Pasos para peatones y cruce de calzadas.

1. 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, y cuando tales pasos sean a nivel, se observarán, además, las reglas siguientes:

a) Si el paso dispone de semáforos para peatones, obedecerán sus indicaciones.

b) Si no existiera semáforo para peatones pero la circulación de vehículos estuviera regulada por agente o semáforo, no penetrarán en la calzada mientras la señal del agente o del semáforo permita la circulación de vehículos por ella.

c) En los restantes pasos para peatones señalizados mediante la correspondiente marca vial, aunque tienen preferencia, sólo deben penetrar en la calzada cuando la distancia y la velocidad de los vehículos que se aproximen permitan hacerlo con seguridad.

2. Para atravesar la calzada fuera de un paso para peatones, deberán cerciorarse de que pueden hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido".

Llegado este punto, cabe recapitular para dejar constancia de que es la propia reclamante quien decide abandonar la acera para cruzar por una zona no destinada específicamente para el tránsito de peatones, la calzada, hasta el otro lado de la calle, lo que además ocurre a plena luz del día, con máxima visibilidad, "sobre las 13:00 horas", y aunque se afirma por la misma que era imposible ver el socavón, de las fotografías del lugar no se infiere que ello fuere así, sino todo lo contrario, de haberse conducido con una mínima diligencia, exigible además, cuando como es el caso, existe un desnivel, -al bajar de una acera ubicada en cuesta, y en sentido descendente-, debió percatarse de la existencia del socavón donde se ubica la alcantarilla, y así poder sortearlo. Es por ello que cabe indubitadamente concluir que de haberse cerciorado adecuadamente de que podía cruzar por ese lugar sin riesgo, no habría sufrido la caída, siendo así que aun existiendo las deficiencias, -circunstancia que no se discute-, la caída únicamente encuentra explicación en su falta de diligencia, lo que provoca una ruptura del nexo causal que imposibilita que sea este Ayuntamiento quien deba responder de los daños sufridos por la Sra. (...)

(...)

TERCERA.- "De la falta de prueba de la mecánica del accidente y del nexo causal.-

La parte reclamante ha aportado al expediente documentación suficiente para acreditar, entre otras cuestiones, su viaje y estancia en Fuerteventura, la atención médica recibida, las lesiones (fractura del peroné derecho), también ha quedado determinado el lugar donde habría ocurrido la caída, etc. Sin embargo, no obstante lo anterior, no existen elementos probatorios que acrediten la dinámica de la caída. Al respecto únicamente contamos con el relato de hechos formulado por la Sra. (...):

"Sobre las 13:00 horas del día referido, la dicente iba caminando por la acera de la calle (...) (...), y cuando se dispuso a cruzar la calle tropezó con un profundo socavón en la carretera, muy pegado a la acera y de imposible visión desde la misma. Se adjuntan a la presenta fotografías del meritado socavón, así como del estado de la carretera donde se produjo el siniestro. Cabe añadir que no se encontraba señalizado".

Según lo anterior, la caída se habría producido por un tropezón en un socavón muy pegado a la acera y de imposible visión, mientras la dicente cruzaba la carretera. A la vista de las fotografías del lugar, efectivamente la alcantarilla y el socavón se encuentran pegados a la acera en la carretera, pero no es cierto que dichas deficiencias sean de imposible visión a esas horas del día, inclinándose quien suscribe la presente a encontrar como única explicación, y según ya se expuso, en una clara falta de diligencia, que se manifiesta en no haber prestado la más mínima atención, -por las razones que fueren-, al lugar por donde se estaba transitando, máxime cuando se está descendiendo de nivel desde la acera a la calzada; en definitiva, sólo podía ser imposible ver el socavón.

(...)

Asimismo esta cuestión señalada por el Ingeniero, relativa a la ausencia de testigos, si bien resulta relevante, pues no ha sido posible la determinación concreta de la mecánica del accidente que habría provocado el daño, cuya prueba habría de ser aportada o propuesta por la reclamante, deviene a un plano inferior ante la cuestión principal, cual es la intervención de la reclamante y la ruptura del nexo causal que ello provoca.

En suma, la Administración no puede cubrir todo tipo de riesgos porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como los riesgos generales de la vida individual y colectiva».

2. En el Dictamen de este Consejo Consultivo 196/2024, de 22 de abril, siguiendo la Doctrina reiterada y constante en la materia expuesta en multitud de Dictámenes, se ha manifestado con carácter general que:

«De acuerdo con la reiterada doctrina jurisprudencial en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas «debemos recordar que si bien el art. 106.2 de la Constitución Española establece que "los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos"».

Del mismo modo la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo «de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad».

«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.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere (...) que concurran los siguientes requisitos:

A) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto, con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, así lo dice la Ley 30/1992, en el art. 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y

D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto éste que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar las demás, la de 6 de febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial» (Fundamento de Derecho cuarto, de la Sentencia n.º 757/2006, de 28 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

3. Asimismo, la reiterada doctrina de este Consejo Consultivo en cuanto a los principios generales de distribución de la carga de la prueba se ven perfectamente recogidos, entre otros, en el Dictamen 410/2023, de 19 de octubre, al señalar:

«Cabe recordar, a este efecto, que, en aplicación del art. 60.4 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio (...), rige en el proceso contencioso-administrativo el principio

general, inferido del Código Civil (...), que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho ("semper necesitas probandi incumbit illi qui agit") así como los principios consecuentes recogidos en los brocardos que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega ("ei incumbit probatio qui dicit non qui negat") y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios ("notoria non egent probatione") y los hechos negativos ("negativa no sunt probanda"). En cuya virtud, este Tribunal en la administración del principio sobre la carga de la prueba, ha de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor (por todas, sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S. de 27.11.1985, 9.6.1986, 22.9.1986, 29 de enero y 19 de febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de septiembre de 1997, 21 de septiembre de 1998). Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (sentencias TS (3ª) de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras)».

2. A la vista de la jurisprudencia expuesta, es a la parte demandante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, la antijuridicidad, el alcance y la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración. Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que exista daño efectivo y que éste sea consecuencia del 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)».

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto.

3. La primera cuestión que se debe analizar es la relativa a si las alegaciones efectuadas por la interesada acerca del modo en el que se produjo su accidente son ciertas o no.

En este caso, concurren un conjunto de elementos probatorios que permiten considerar que el accidente sufrido pudo haberse producido en la forma manifestada por la interesada, ya que en virtud del informe del Servicio y el material fotográfico incorporado al expediente ha resultado acreditada la existencia de una deficiencia en la calzada, el socavón existente en la zona en la que se halla la tapa de alcantarilla, junto a la acera, que tiene las características propias para ocasionar una caída y unas lesiones como las aducidas por la interesada.

Además, las lesiones sufridas por la interesada, debidamente probadas mediante la documentación médica incorporada al expediente, son las lesiones propias del tipo de caída que la misma alega haber sufrido.

4. Una vez tratada esta primera cuestión, cabe analizar si la conducta de la interesada fue o no negligente.

A la hora de efectuar este análisis se ha de tener en cuenta el siguiente dato que aporta la Administración en su Propuesta de Resolución y es que existía un paso de peatones en la zona del accidente, pero a 30 metros de dicho lugar y su uso obligaba la interesada a que, una vez que lo usara, debiera desandar el camino tomado para llegar a la playa, donde deseaba dirigirse.

5. Este Consejo Consultivo ha señalado en el Dictamen 609/2021, de 28 de diciembre, en un supuesto similar al que nos ocupa ha manifestado lo siguiente:

«4. Recientemente este Consejo Consultivo ha recordado en su Dictamen 548/2021, de 16 de noviembre, su consolidada doctrina establecida de manera reiterada acerca de este extremo. Con cita de otros pronunciamientos anteriores ha venido así a manifestar lo siguiente:

« (…) este Consejo Consultivo ha manifestado en diversos dictámenes (por todos, DDCC 467/2008 y 311/2015), que:

" (…) el art. 124 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo y desarrollado también por el art. 124 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, que dispone:

`Pasos para peatones y cruce de calzadas. 1. 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 y, cuando tales pasos sean a nivel, se observarán, además, las reglas siguientes: a) Si el paso dispone de semáforos para peatones, obedecerán sus indicaciones. b) Si no existiera semáforo para peatones pero la circulación de vehículos estuviera regulada por agente o semáforo, no penetrarán en la calzada mientras la señal del agente o del semáforo permita la circulación de vehículos por ella. c) En los restantes pasos para peatones señalizados mediante la correspondiente marca vial, aunque tienen preferencia, sólo deben penetrar en la calzada cuando la distancia y la velocidad de los vehículos que se aproximen permitan hacerlo con seguridad. 2. Para atravesar la calzada fuera de un paso para peatones, deberán cerciorarse de que pueden hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido. 3. Al atravesar la calzada, deben caminar perpendicularmente al eje de ésta, no demorarse ni detenerse en ella sin necesidad y no entorpecer el paso a los demás. 4. Los peatones no podrán atravesar las plazas y glorietas por su calzada, debiendo rodearlas´.

Todo ello sin olvidar la reiterada doctrina de este Organismo al respecto, que entiende que en caso de existir pasos para peatones, señalizados como tales, destinados para atravesar o cruzar una calle, en zona urbana, ese sería el lugar por el que deben ir los peatones cuando tengan que abandonar el tránsito por una acera para pasar a la otra, sin que ello excluya que circunstancialmente haya lugares donde no estén señalizadas tales zonas de paso de peatones, de modo que éstos tengan necesidad de cruzar calles que no dispongan de dichas zonas de acceso o se encuentren muy distantes, en cuyo caso han de hacerlo con la precaución debida y conforme a lo que está reglamentariamente determinado"».

Esta doctrina es aplicable al supuesto que nos ocupa, por las razones expuestas con anterioridad.

5. A mayor abundamiento, aun en el caso de que se hubiera demostrado la causa que hubiera justificado el cruzar por una zona no habilitada para los peatones, lo que no ha ocurrido como ya se ha puesto de relieve, tampoco puede pasar inadvertida la circunstancia de que la interesada cruzara por la calzada sin prestar la debida atención.

De haberlo hecho así se habría percatado con toda facilidad de la existencia de la deficiencia en la vía, siendo la misma, por razón de su situación, fácilmente evitable al hallarse junto al borde de la acera.

Esta falta de diligencia determinaría asimismo la ruptura del nexo causal existente entre el actuar administrativo y los daños reclamados.

En relación con este pormenor, en el Dictamen 157/2021, de 8 de abril, entre otros muchos, este Consejo Consultivo también tiene señalado:

«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares (véanse, por todos, los DDCC 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 este Consejo Consultivo ha manifestado en el reciente 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"».

Esta doctrina igualmente resulta aplicable a este caso.

6. En este caso, si se tiene en cuenta todo lo anteriormente expuesto, se puede concluir señalando que la interesada, dada la situación del paso de peatones más cercano, incluso si se entendiera que pudiera no haber actuado de forma inadecuada cruzando la vía pública por donde lo hizo, sin embargo, con mayor motivo debió

haberlo hecho -haber cruzado la calzada- con la adecuada y por ello debida atención, máxime, si era una zona que desconocía por no ser residente en Fuerteventura, como ella misma alega.

Así, de haber actuado con la debida atención y cuidado se habría podido percatar, sin ninguna dificultad, de la existencia del obstáculo causante de su caída, pues no hemos de olvidar que el mismo estaba constituido por un socavón, de ciertas dimensiones, existente en la zona en la que se situaba la alcantarilla, la cual tiene una coloración distinta al resto del firme de la calzada, lo que unido a la hora en la que se produjo el accidente implica que el obstáculo fuera fácilmente visible y perceptible para cualquier persona que decidiera cruzar la vía por dicha zona, haciéndolo, eso sí, con un mínimo de cuidado.

7. Por todo ello, cabe afirmar que la actuación negligente de la interesada tiene la entidad suficiente para causar la plena ruptura del nexo causal existente entre el actuar administrativo y el daño reclamado, procediendo la desestimación de su reclamación por tal motivo.

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 considera que es conforme a Derecho por las razones señaladas en el Fundamento IV del presente Dictamen.