Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 1 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 22 de enero de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Arucas 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. 767/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Arucas, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños que se alegan causados por el 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 (LRBRL).

2.En lo que se refiere a la preceptividad del presente Dictamen, es necesario precisar que la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025 ha modificado la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), mediante su Disposición final sexta que establece:

«Uno. Se modifica la letra e) del apartado 1.D) del artículo 11 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, que queda redactado como sigue:

«e) Reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad administrativa patrimonial cuya cuantía sea igual o superior a 60.000 euros. No obstante, tratándose de solicitudes de dictamen que versen sobre reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial frente a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Consejo

[*] **Ponente: Sra. Luengo Orol.**

Consultivo será competente para dictaminar cuando la cuantía de la reclamación sea superior a 20.000 euros».

Dos. La reforma del apartado anterior se aplicará a los procedimientos que, habiéndose iniciado antes de su entrada en vigor, sea solicitado el dictamen después del 1 de enero de 2025».

El presente procedimiento se inició el día 23 de agosto de 2023 a través de la presentación del escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial y la solicitud de dictamen tuvo lugar por medio de oficio, con registro de entrada en este Consejo Consultivo de 11 de diciembre de 2024, por tanto, rige la normativa anterior a tal modificación.

Pues bien, la cuantía reclamada asciende a 8.558,83 euros, lo que determina la preceptividad de la solicitud de dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) 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 (LPACAP), habiendo sido remitida por el Alcalde del Ayuntamiento de Arucas, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resulta de aplicación la citada LPACAP, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la LRBRL, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. En lo que se refiere al análisis de la legitimación activa y pasiva en este asunto, cabe señalar que:

4.1. En el procedimiento incoado la reclamante ostenta la condición de interesada en cuanto titular de un interés legítimo [art. 4.1.a) LPACAP], puesto que se reclama por los daños sufridos, como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento del servicio público viario.

4.2. En cuanto a la legitimación pasiva, le corresponde a la Administración municipal por ostentar la competencia sobre el servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño [arts. 25.2.d) y 26.1.a) LRBRL], pues el hecho lesivo se produjo en una vía pública de titularidad municipal.

5. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al titular de la

Corporación, sin perjuicio de las delegaciones que éste pueda efectuar en otros órganos municipales.

6. El daño objeto de la reclamación formulada es efectivo, evaluable económicamente e individualizado por la interesada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

7. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde la producción del daño, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación inicial se presentó el 24 de agosto de 2023, respecto de unos daños ocasionados el 23 de agosto de 2023.

8. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). En el presente caso, se ha superado con creces el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP, sin justificación alguna para tal excesiva dilación. No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

II

En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, en el Dictamen de este Consejo Consultivo 599/2024, de 21 de octubre, emitido en relación con el asunto que aquí nos ocupa se manifestó sobre ello lo siguiente:

«Que el día 23 de agosto de 2023, alrededor de las 20:00 horas, mientras la interesada transitaba en la confluencia entre la calle (...) y la Avenida (...), se vio obligada bajarse de la acera porque estaba ocupada la misma y porque también se disponía a cruzar la calle, momento en el que introdujo uno de sus pies en un socavón existente junto a la acera, del que no se percató por estar mal iluminada, causándole su caída.

Este accidente le produjo diversas lesiones, entre ellas la fractura del tercer metacarpiano de su mano izquierda, por lo que reclama una indemnización total de 8.558,23 euros».

III

1. En cuanto al procedimiento, el mismo se inició a través de la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, efectuada el día 24 de agosto de 2023.

2. En lo que se refiere a su tramitación, en primer lugar, se ha de señalar que el presente procedimiento administrativo carecía inicialmente del preceptivo informe del servicio municipal dentro de cuyo ámbito se produjo, presuntamente, el hecho lesivo que alega la interesada, en este caso, el servicio público municipal viario, tal y como se le manifestó a la Administración en el Dictamen anteriormente emitido en relación con este asunto.

3. Durante la tramitación del presente procedimiento, el órgano instructor solicitó a la interesada copia de la documentación médica determinante de la realidad de sus lesiones y la evaluación económica del daño, al no ser atendido en plazo, se dictó el Decreto de Alcaldía número 5436-2023, de 22 de noviembre, por el que se acordó declarar el desistimiento de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada, procediendo al archivo de las actuaciones y terminación del procedimiento, la interesada interpuso recurso de reposición contra el mismo, que fue desestimado por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 19 de abril de 2024.

Es preciso señalar a la Administración que los interesados no están obligados a evaluar el daño (art. 66.2 LPACAP) y que la presentación de documentación acreditativa de sus lesiones entra dentro del ámbito probatorio y, por ello, voluntario por parte de los interesados.

Sin embargo, el 18 de abril de 2024, la interesada volvió a presentar una segunda reclamación y la Administración, con buen criterio, a través del Decreto 2024-2030, de 19 de abril, la admitió a trámite, la acumuló a la reclamación anterior, y continuó tramitando el procedimiento administrativo.

4. Posteriormente, se acordó la apertura del periodo probatorio, practicándose la declaración testifical del agente de la Policía Local actuante, quien no fue testigo presencial de los hechos.

Después de todo ello, se le otorgó el preceptivo trámite de vista y audiencia a la interesada, que formuló alegaciones.

5. A su vez, se emitió la Propuesta de Resolución definitiva el día 6 de septiembre de 2024, que fue objeto del referido Dictamen 599/2024, de 21 de octubre, por el que se le requirió a la Administración la retroacción de las actuaciones para que se emitiera el preceptivo informe del Servicio.

Así, se dictó el Decreto de la Alcaldía 2024-5000, de 23 de octubre de 2024, por el que se retrotrajeron las actuaciones con la finalidad ya indicada.

El día 29 de octubre de 2024 se emitió el preceptivo informe del Servicio actuante con el contenido requerido por este Consejo Consultivo.

6. En un momento posterior, se le otorgó el trámite de vista y audiencia a la interesada, que formuló escrito de alegaciones.

7. Finalmente, el día 5 de diciembre de 2024 se emitió la Propuesta de Resolución definitiva.

IV

1. La nueva Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por la interesada, pues el órgano instructor continúa considerando que no se ha probado la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público viario y los daños padecidos por la interesada.

2. 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 a 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».

3. Además, en cuanto a la necesidad de acreditar la relación de causalidad entre el hecho lesivo y el funcionamiento del servicio público, también este Consejo Consultivo ha señalado de forma reiterada y constante, como por ejemplo se hace en el Dictamen 600/2024, de 21 de octubre, que: « *(...) el primer requisito 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 de 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.

4. En el presente supuesto, la Administración considera que la interesada no ha logrado demostrar mediante prueba directa que su versión de los hechos sea cierta.

Sin embargo, concurren en este caso una serie de indicios que podrían dar lugar a que se entienda que la versión de los hechos, dada por la interesada, se adecue a la realidad, pues, en primer lugar, está debidamente probado mediante el informe del Servicio y el material fotográfico incorporado al expediente, que existía en la calzada una deficiencia del asfalto que podría causar una caída como la relatada por ella.

En segundo lugar, sus lesiones son las que normalmente produce un accidente como el referido en su reclamación.

Por tanto, tales indicios, en su conjunto considerados, demuestran que el hecho lesivo se pudo producir en la forma relatada por la interesada.

5. Asimismo, constituye un hecho indubitado que el accidente se produjo cuando la interesada se disponía, voluntariamente y sin causa que lo justificara, a cruzar la calle por una zona de la misma en la que no estaba habilitado el uso por los peatones, pese a tener a escasa distancia un paso de peatones debidamente señalizado e iluminado, como demuestra el informe preceptivo del Servicio.

En dicho informe, que se acompaña de relevante material fotográfico, se manifiesta lo siguiente:

«1. OBSERVACIONES SOBRE LA IDENTIFICACIÓN Y LOCALIZACIÓN DEL SINIESTRO/ACCIDENTE: según se desprende el informe emitido por el Agente perteneciente a la plantilla de la Policía Local del Excelentísimo Ayuntamiento de Arucas y según consta en el Expediente 18944/2023, y a tenor de lo que se transcribe literalmente, en parte de dicho informe, en el que se indica lo siguiente:

"Siendo las 22:00 horas del día 3 de agosto del año 2.023, se personó en las dependencias de la Policía Local de Arucas, una señora, la ciudadana informa que tuvo un

accidente en la vía pública, concretamente en la calle (...) a la altura del número de gobierno el 01ª"

"Por parte de los Agentes de la Unidad Especial Nocturna de la Policía Local de Arucas, se realizó una inspección ocular en el lugar del accidente. Personados en la vía de referencia, se pudo comprobar "in situ", concretamente en la esquina de la calle (...) con la calle Avenida d(...) hay un socavón en la calzada"

Por lo que atendiendo a lo transcrito por el Agente que elabora dicho informe se deduce que el accidente de produce en la intercepción entre la C/ (...) nº 1 de gobierno y la Avenida (...), (según plano de emplazamiento que se detalla a continuación).

2. RESPUESTA A LOS DISTINTOS PUNTOS PLANTEADOS EN LA NOTA INTERNA:

1. Fecha última pavimentación de la vía, o en su defecto, histórico de pavimentación de dicha calle.

Con respecto a esta cuestión indicar que desde la concejalía de Infraestructuras se gestionan los distintos planes de asfalto del municipio en el que se van incluyendo las vías que van presentando mayor deterioro, está vía se encuentra en el centro urbano de la ciudad y teniendo la vía una longitud de unos 42,00 metros lineales. En la misma se han realizado varias actuaciones de conservación y mantenimiento por el personal de Vías y Obras, consistentes en la reparación de pequeños baches o deterioros de la vía que se van produciendo, como consecuencia normal del tráfico rodado siento esta una vía de alto tránsito de vehículos. (cómo se puede apreciar en la siguiente imagen). Dichas actuaciones se van realizando a medida que se van detectando por el propio servicio o a través de otros canales de incidencias.

2. Luminarias con la que cuenta la vía y ubicación o proximidad a la zona del siniestro.

La vía cuenta con dos puntos de luminaria en su trazado, ambos ubicados en las inmediaciones de los dos pasos de peatones existentes. En el caso que nos compete en este informe, existe un punto de luminaria pública a unos escasos 8,00 metros de distancia del lugar indicado en el que se produce el accidente en él trasado de la C/ (...) y otro también a unos 8,00 metros de distancia en él trasado de la Avenida (...), cómo se puede observar en las siguientes imágenes.

3. Ubicación del socavón y si existe paso de peatones cerca de donde se produjo la caída.

La zona en la que se indica la existencia de un socavón se encuentra justo al lado de paso de peatones existente, cómo se puede apreciar en las siguientes imágenes y en la imagen anterior donde se indican las ubicaciones de las luminarias.

4. El servicio de mantenimiento de pavimentación de vías es asumido por el Ayuntamiento con sus operarios o realiza el mantenimiento a través de una empresa concesionaria.

Las pequeñas/medianas actuaciones necesarias de obras de mejoras y acondicionamiento de las vías de titularidad municipal son realizadas por operarios municipales del servicio de vías y obras no existiendo empresa concesionaria a tales efectos. En el caso de obras de mayor envergadura se licitan o contratan empresas especializadas del sector.

5. Cualquier otra apreciación que estimen adecuada para resolver la reclamación presentada.

Indicar que el accidente se produce en la zona inmediata a la existencia de un paso de peatones, cómo se ha indicado anteriormente, que en la vía en cuestión existen dos pasos de peatones, que el indicado socavón (bache de pequeñas dimensiones) se encuentra en una zona destinada al tráfico rodado y en este caso a zona habilitada para el estacionamiento de vehículos.

A su vez, indicar que el paso de peatones colindante y justo inmediato a la zona indicada en la que se produce el accidente, y no presenta incidencias que dificulte el tránsito peatonal.

Es todo lo que puedo manifestar con respecto al asunto referido».

6. En el Dictamen de este Consejo Consultivo 650/2024, de 12 de noviembre, se ha manifestado que:

« (…) 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.

7. Por ello, procede señalar que no concurre relación causal entre el funcionamiento del Servicio y el daño reclamado, pues la falta de diligencia de la interesada, al cruzar la vía pública por una zona no habilitada para ello y, además, sin extremar las precauciones, ha causado la plena ruptura de dicho nexo causal.

8. En relación con ello, en el ya referido Dictamen 650/2024, de 12 de noviembre, entre otros muchos, también se ha 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.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina conforme a Derecho la Propuesta de Resolución desestimatoria, en virtud de los razonamientos jurídicos expuestos en el contenido del presente Dictamen.