Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 0 4 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 26 de febrero de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), en nombre y representación de (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 31/2025 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Es objeto del presente Dictamen la Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, iniciado por la representación de (...) el 28 de diciembre de 2023, por los daños personales que sufrió el día 30 de diciembre de 2022, tras caída en el asfalto de la Carretera General de Almatriche, a la altura del n.º (…).

2. Ha de advertirse que el expediente objeto del presente dictamen trae causa del que dio lugar al Dictamen 453/2024, de 25 de julio, en cuyo Fundamento III señalábamos:

«1. Con carácter previo al análisis de la cuestión de fondo, y, por ende, del examen de la concurrencia de los presupuestos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, resulta necesario efectuar las siguientes consideraciones respecto a la tramitación del presente procedimiento administrativo.

Y es que, a la vista de la documentación remitida a este Consejo Consultivo, se constata la incompleta tramitación del expediente administrativo de referencia; lo que impide la emisión de un juicio de adecuación jurídica respecto al tema de fondo.

---

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

2. Según se desprende del expediente administrativo que el servicio de conservación y/o mantenimiento de la vía pública en el lugar y en el momento de producción del evento dañoso se gestionaba indirectamente a través de un contratista -(...)/(...) U.T.E. (...)-.

Pues bien, partiendo de lo manifestado en el apartado 3 del Fundamento I de este Dictamen, y en atención a las circunstancias concurrentes en el supuesto analizado, se advierte el incumplimiento de las exigencias derivadas de aquella doctrina.

A este respecto, se constata en las actuaciones que la entidad contratista no ha sido llamada a este procedimiento; y, puesto que, eventualmente, pudiera resultar responsable de los daños irrogados a la reclamante, procede la retroacción del procedimiento. En efecto, al ser la entidad contratista la responsable de la prestación material del servicio público implicado [servicio de conservación y/o mantenimiento de la red viaria municipal], resulta necesario que se le comunique la tramitación del presente procedimiento administrativo a los efectos de que pueda personarse en el mismo en defensa de sus derechos e intereses legítimos [art. 4.1, letra b) LPACAP], para no causarle indefensión. Por tanto, resulta inexcusable retrotraer el procedimiento a fin de notificar a la citada entidad mercantil la incoación del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial para que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas. Asimismo, deberá incorporarse al expediente el contrato o documento jurídico que vinculaba a ambas partes -Ayuntamiento y empresa contratista- en la prestación del servicio público implicado.

Una vez cumplimentados esos trámites, se habrá de otorgar nueva audiencia a todos los legitimados en el procedimiento -reclamante y entidad contratista-; debiendo, a continuación, elaborar una nueva Propuesta de Resolución que deberá ser sometida a dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias».

3. El presente Dictamen ha sido solicitado el 13 de enero de 2025, -Registro de Entrada en este Consejo de fecha 17 de enero de 2025-. Al respeto ha de decirse, en relación con la preceptividad del presente Dictamen, 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 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

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».

En este caso, sin embargo, y a pesar de no superar la reclamación los 20.000 euros -se reclaman 8.339,57 €-, estamos ante un expediente, como señalábamos en el apartado 2 del presente Fundamento I, que trae causa del que diera lugar a la emisión por este Consejo del Dictamen 453/2024, de 25 de julio, que concluía la procedencia de retrotraer el procedimiento, elaborando nueva Propuesta de Resolución, para emitir nuevo Dictamen sobre el fondo del asunto, por lo que se rige la preceptividad del Dictamen por la norma vigente en el momento de la solicitud inicial del mismo, y siendo la cuantía que se reclamaba como indemnización superior a 6.000 euros, la misma determinó la preceptividad del dictamen, y la sigue determinando, a pesar de no superar los 20.000 €.

Respecto de la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la de la Alcaldesa de Las Palmas de Gran Canaria para solicitarlo, la tienen según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC, en relación el primer precepto con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). También le es de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

4. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo y, por ende, del derecho a reclamar de la interesada, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 LRJSP, puesto que sufrió daños patrimoniales derivados de un hecho lesivo. Por lo tanto, tiene ella legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP, actuando mediante representación debidamente acreditada (art. 5.1 y 4 LPACAP).

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

Asimismo, en el presente supuesto se encuentra legitimada pasivamente la entidad mercantil *«(...)/(...) U.T.E. (...)»* en su calidad de empresa encargada del mantenimiento de la red viaria, y a cuya defectuosa prestación se imputan los daños producidos a la reclamante.

Sobre esta cuestión, resulta oportuno traer a colación la doctrina sentada por este Consejo Consultivo respecto a la responsabilidad por daños causados en ejecución de contratos administrativos, regulada en el art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

En relación con dicha responsabilidad por daños causados a particulares cuando el servicio es prestado por una entidad contratista de la Administración, este Organismo Consultivo ha tenido ocasión de señalar lo siguiente [Dictámenes 270/2019, de 11 de julio, y 202/2020, de 3 de junio, entre otros]:

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

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

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

cuenten con un seguro de responsabilidad, en cuyo caso la aseguradora está también legitimada pasivamente ante dicho orden jurisdiccional.

Según los referidos artículos de la legislación de contratos, la responsabilidad del contratista ante los particulares es una responsabilidad directa. La Administración no responde por los daños causados por su contratista ni mancomunada, ni solidaria, ni subsidiariamente. Por esta razón, en los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista y las aseguradoras de una y otro, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces éste será el obligado a resarcirlo. La entidad contratista y, en su caso, las aseguradoras ostentan por tanto la cualidad de interesadas según el art. 4.1.b) LPACAP. Así lo ha razonado este Consejo Consultivo en varios de sus Dictámenes, entre los que cabe citar el 554/2011, de 18 de octubre de 2011; 93/2013, de 21 de marzo de 2013; 132/2013, de 18 de abril de 2013; y 91/2015, de 19 de marzo; 291/2015, de 29 de julio y 41/2017, de 8 de febrero. Por esta razón la Administración ha de llamar al procedimiento administrativo al contratista y, en su caso, a su aseguradora, lo que se ha llevado a efecto en el presente caso en relación con la concesionaria del servicio».

Así pues, tanto la legislación vigente en materia de contratación pública, como las pretéritas regulaciones relativas a la responsabilidad por daños causados en ejecución de un contrato administrativo, imponen al contratista la obligación de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de la ejecución del contrato, salvo cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, siendo, en tal caso, ésta la responsable.

Por esta razón, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista, que ostenta la condición de interesado a tenor del citado art. 4.1, letra b) LPACAP, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, éste será entonces el obligado a resarcirlo de acuerdo con la legislación reguladora de la contratación pública.

En definitiva, el procedimiento para las reclamaciones por daños causados por contratistas de la Administración es el regulado en la LPACAP cuando el perjudicado reclama a ésta el resarcimiento; y en ellos está legitimada pasivamente la empresa contratista, puesto que tiene la cualidad de interesada según el citado art. 4.1, letra b) LPACAP.

De esta manera, resulta necesario que se le comunique la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos [véase, entre otros, el Dictamen 362/2020, de 1 de octubre].

Se ha ejercido la acción dentro del año que establece el art. 67.1 LPACAP.

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

6. Es competente para resolver el procedimiento la Sra. Alcaldesa, en virtud de las competencias atribuidas por el art. 124.4.ñ) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, así como según lo dispuesto en el art. 40 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de municipios de Canarias y, por su delegación, la Concejal de Gobierno, conforme al Decreto de Alcaldía número 30687/20 19, de 25 de julio por el que se establecen los sectores funcionales y la estructura organizativa del Área de Gobierno de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura.

7. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

1. El relato fáctico de la interesada es que el día 30 de diciembre de 2022, sobre las 23:05 horas, cruzó la vía pública denominada Carretera General de Almatriche, para dirigirse a su casa tras ir a tirar la basura a los contenedores sitos en esa vía a la altura del número (…), cuando tropieza a escasos pasos de la acera a la altura del número (...), en un bache existente en la calzada y cae hacia delante, siendo auxiliada en ese momento por un repartidor que conducía por esa vía con una motocicleta y por su propia hija que se encontraba en su vehículo para salir a la vía.

Se adjuntan fotografías, así como informes médicos que acreditan la realidad de los hechos.

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

3. Admitida la reclamación, se informa por la Sección de Vías y Obras:

«1. Consultada la base de datos de esta Sección, no se han encontrado partes de anomalías o desperfectos relacionados con dicho suceso.

2. Existe parte de trabajo de fecha 14 de octubre de 2022, relativo a un recorrido de bacheo de toda la vía realizado por la empresa (...)/(...) U.T.E. encargada del mantenimiento de la red viaria.

3. Visitado dicho emplazamiento el día 5 de febrero de 2024, se aprecia en el arcén que se encuentra en hormigón, se desconoce quién lo colocó, un bache de unos 1,20x0,80 m2 que produce un desnivel de hasta unos 5,80 cm.

4. Dicho bache, se encuentra a unos 17,60 m de un paso de peatones existente a la altura del n.º (…), aunque no se conoce si estaba el día que ocurrió el hecho denunciado; a unos 59,50 m de otro situado a la altura del n.º (…); y a unos 39,70 m del existente en las inmediaciones del n.º (…).

5. Los contenedores de basura están situados en el lado de los números de gobierno impares, unos enfrente del acceso a la calle (...), entre los n.º (…), a unos 16,20 m del paso de peatones situado en -las inmediaciones del n.º (…), y otros, a la altura del n.º (…), a unos 8,40 m del paso de peatones situado junto al n.º (…).

6. Se adjunta plano de situación y fotografías».

4. Acordada la apertura del trámite de audiencia el 15 de mayo de 2024, debidamente notificada a la interesada, según lo dispuesto en el art. 82 LPACAP, no consta escrito alguno de alegaciones.

5. La Propuesta de Resolución emitida el 20 de junio de 2024 desestima la reclamación de referencia formulada por la interesada, al entender que no ha quedado probada la realidad de los hechos ni, cuanto menos, la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento normal o anormal del Servicio Público de viario del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

6. El 25 de julio de 2024 se emite por este Consejo Consultivo Dictamen 453/2024, que concluye la falta de adecuación a Derecho de la Propuesta de Resolución, debiendo retrotraerse el procedimiento en los términos expuestos en el Fundamento III del Dictamen.

7. El 31 de julio de 2024 se solicita informe a la entidad (...)/(...) U.T.E. (...), que recibe notificación el 5 de agosto de 2024, que, en fecha 8 de agosto de 2024 formula escrito señalando:

«Antecedentes anteriores a la fecha de la caída: no se dispone de. datos. Posteriormente a la fecha de la caída: existe un orden de trabajo 1-0271-24 con fecha 15/02/2024 solicitando la reparación de baches en arcén de hormigón. El día 21/05/24 se retiran los vehículos y se bachea con hormigón los baches encontrados desde el n.0 28 hasta el nº (…). Se adjunta orden y parte de trabajo -y fotografías del lugar-. Por lo tanto, señalar que no existe orden específica de reparación de la acera anterior al día del incidente por parte del Ayuntamiento. Por otro lado, el peatón debe caminar mirando al suelo. Se desconoce el grado de iluminación del tramo de calle en el momento de la caída. Se adjuntan partes de trabajo y fotografías de los trabajos realizados por la UTE. Se trata de una vía de doble sentido de circulación, con un carril en cada sentido en el tramo en el que ocurrió el tropiezo a la altura del asador de pollos (...) hay un arcén variable de unos tres metros y una acera de O,75 metros con bordillo (...) ».

8. El 2 de septiembre de 2024, mediante diligencia de acuerdo para la personación de concesionarios o contratistas de los servicios públicos, se acuerda remitir expediente a la contratista para que se persone en el procedimiento a fin de realizar alegaciones y presentar las pruebas de las que desee valerse. De ello recibe notificación aquélla el 6 de septiembre de 2024, presentando escrito de alegaciones el 16 de septiembre de 2024.

9. En aquella misma fecha, 2 de septiembre de 2024, se confiere nuevo trámite de vista y audiencia a la interesada, poniendo a su disposición la nueva documentación obrante en el expediente, de lo que aquélla recibe notificación el 9 de septiembre de 2024, presentando escrito de alegaciones el 18 de septiembre de 2024, en el que solicita copia del expediente.

Asimismo, consta en el expediente que la reclamante interpuso escrito en otro departamento en fecha 20 de marzo de 2024, que no fue remitido al departamento correcto hasta el 8 de octubre de 2024, fecha en la que se incorpora al expediente.

En tal escrito la reclamante solicitaba como medios de prueba: informe de la Unidad Técnica de Vías y Obras, lo que se le facilita en este trámite de audiencia,

informe de Urbanismo sobre eventual existencia de proyecto de urbanización de la carretera de Almatriche GC-310, y la práctica de prueba testifical con aportación de preguntas a realizar a los testigos propuestos.

10. Así pues, en fecha 9 de octubre de 2024 se abre periodo extraordinario de pruebas, acordando la admisión de la prueba testifical y cita de los testigos propuestos para práctica de prueba el día 12 de noviembre de 2024, fecha en la que se realiza ésta con el resultado que obra en el expediente.

Respecto de las pruebas documentales consta incorporado informe del Servicio de Vías y Obras, inadmitiéndose la solicitud de informe de Urbanismo por su innecesariedad al no tener relación con el objeto del procedimiento.

11. El 20 de noviembre de 2024 se confiere nuevo trámite de vista y audiencia a la reclamante, de lo que recibe notificación el 3 de diciembre de 2024, así como a la contratista, que la recibe el 25 de noviembre de 2024, sin que ésta presente escrito al efecto. Por su parte, la reclamante presenta escrito el 16 de diciembre de 2024 por el que solicita copia del expediente, incluido informe de Urbanismo, documental que fue inadmitida en acuerdo probatorio, de lo que recibió notificación el 15 de octubre de 2024. No consta la presentación de alegaciones.

12. El 20 de diciembre de 2024 se emite nueva Propuesta de Resolución en la que se desestima la reclamación de la interesada.

III

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

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

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

–Ausencia de fuerza mayor.

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

Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, requisito esencial para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar el sustrato fáctico de este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Sobre la Administración recae el *onus probandi* de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC), que permite trasladar el *onus probandi* a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

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

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que «no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta

cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico».

2. Una vez examinado el contenido del expediente elevado a este Consejo Consultivo, y a la vista de las concretas circunstancias concurrentes y de la doctrina legal expuesta, se considera que procede desestimar la pretensión indemnizatoria de la reclamante. En efecto, a tal conclusión se llega mediante las consideraciones jurídicas que se exponen a continuación.

Se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo que la ley exige (art. 32 LRJSP) para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, que el daño sea causado por el funcionamiento -normal o anormal- de un servicio público. No basta, acaba de decirse, que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño haya sido causado por su funcionamiento y tampoco basta que éste haya sido defectuoso: es preciso que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad.

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

«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares (véanse, por todos, los DCC 55 y 81/2017) que la existencia de irregularidades en el pavimento no produce siempre e inevitablemente la caída de los peatones, pues la inmensa mayoría transitan sobre ellos o los sortean sin experimentar caídas. En muchos casos la caída de un peatón no se debe por tanto a la mera existencia de esa deficiencia, sino, como en este supuesto, a que a ella se ha unido de manera determinante la negligencia del transeúnte.

En este sentido, en el Dictamen 142/2016, de 29 de abril, se señala por este Organismo lo siguiente:

" (…) de la presencia de obstáculos o desperfectos en la calzada no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que tales irregularidades, de existir, resulten visibles para los peatones, porque estos están obligados a transitar con la debida diligencia al objeto de evitar posibles daños (DDCC 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio; 374/2014, de 15 de octubre; 152/2015, de 24 de abril; 279/2015, de 22 de julio; 402/2015, de 29 de octubre; 441/2015, de 3 de diciembre; y 95/2016, de 30 de marzo, entre otros muchos)"».

Y añade el Dictamen 307/2018: *«No obstante, este Consejo también ha mantenido que los ciudadanos tienen derecho, cuando transitan por los espacios públicos destinados a tal fin, a hacerlo con la convicción de una razonable seguridad y es obligación de la Administración mantener las vías públicas en adecuadas condiciones de conservación, velando por la seguridad de los usuarios de las mismas, adoptando las medidas que fueren necesarias con el fin de evitar la existencia de riesgos que culminen con un accidente como el aquí producido (Dictámenes 468/2014, de 30 de diciembre; 441/2015, de 3 de diciembre; 4/2016, de 12 de enero; 115/2016, de 12 de abril; 274/2016, de 19 de septiembre; 463/2017, de 19 de diciembre y 91/2018, de 7 de marzo, entre otros).*

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

Asimismo, en el Dictamen 382/2019, de 29 de octubre, se afirma*: « (…) En lo que atañe al nexo causal, se ha superado la inicial doctrina que supeditada la responsabilidad de la Administración a la existencia de una relación no solo directa sino exclusiva entre el funcionamiento del servicio y el resultado lesivo (STS 28-1- 1972), lo que suponía excluir dicha responsabilidad cuando en el proceso causal incidía el comportamiento del perjudicado o la intervención de tercero, de manera que la jurisprudencia viene manteniendo que dicha intervención no supone excluir la responsabilidad de la Administración, salvo que aquella resulte absolutamente determinante. (…) No obstante, el carácter objetivo de esta responsabilidad no supone que la Administración haya de responder de todas las lesiones que se produzcan en el ámbito del servicio público, siendo preciso para ello que la lesión pueda imputarse al funcionamiento del servicio, quedando exonerada la Administración cuando la intervención de tercero o del propio perjudicado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante del resultado lesivo, quebrando la relación con el servicio público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo sea defectuoso».*

Esta doctrina es aplicable al presente asunto.

3. Así, en el supuesto analizado, la interesada imputa los daños sufridos al mal estado del pavimento, lo que dice haber provocado su caída y las consiguientes lesiones por las que reclama, considerando que la Administración municipal ha incumplido con su deber de mantener las aceras en condiciones óptimas para el tránsito de los peatones, y que, por tanto, considera que procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento y, en consecuencia, ser indemnizada por los daños y perjuicios que le fueron irrogados.

Del análisis de la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo se considera que, si bien está acreditada la realidad de los daños por los que se reclama, tanto por la documentación aportada por la interesada como por la prueba testifical realizada, en el informe del Área de Vías y Obras se señala que se aprecia en el arcén que se encuentra en hormigón, se desconoce quién lo colocó, un bache de unos 1,20x0,80 m^2 que produce un desnivel de hasta unos 5,80 cm.

Sin embargo, dicho bache se encuentra a unos 17,60 m de un paso de peatones existente a la altura del n.º (...), aunque éste no se conoce si estaba el día que ocurrió el hecho denunciado; a unos 59,50 m de otro situado a la altura del n.º (...); y a unos 39,70 m del existente en las inmediaciones del n.º (...).

Los contenedores de basura están situados en el lado de los números de gobierno impares, unos enfrente del acceso a la calle (...), entre los números (...), a unos 16,20 m del paso de peatones situado en las inmediaciones del n.º (...); y otros a la altura del n.º 28, a unos 8,40 m del paso de peatones situado junto al n.º (...), pasos de peatones que sí existían en el momento del accidente.

De lo anterior cabe deducir que la reclamante cruzó la calzada para ir a tirar la basura, pero no lo hizo por un paso de peatones, encontrándose con deficiencias en la calzada que la hicieron caer y lesionarse.

4.Pues bien, de acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta, este Consejo Consultivo no puede sino coincidir con la Propuesta de Resolución en que no concurre relación causal entre el adecuado funcionamiento del Servicio y los daños por los que se reclama, ni demostradamente ni por elementos fácticos bastantes para presumirla, pues la interesada no ha llegado a demostrar el modo de producción del suceso, dado que no aporta material probatorio que sustente su versión de los hechos, y no hay testigos de lo sucedido que expliquen la mecánica de la caída y del tránsito de la interesada por la vía, y de las fotografías tan sólo hay prueba del resultado; pero es más, aun cuando estuviera acreditada que la interesada se cayó

por la existencia de deficiencias en la calzada, resulta claro que transitaba por un lugar no habilitado para el paso de peatones, infringiendo con ello lo dispuesto en el art. 49 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que ordena: *«El peatón debe transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no exista o no sea practicable en cuyo caso podrá hacerlo por el arcén, o en su defecto, por la calzada, en los términos que reglamentariamente se determinen»;* asimismo, según lo previsto en el art. 121.1 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, los peatones están obligados a transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no exista o no sea practicable, que no era el caso, mientras que el art. 124.4 establece que *«En zonas donde existen pasos para peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades (...) . Para atravesar la calzada fuera del paso de peatones, deberán cerciorarse de que puedan hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido».*

El reseñado deber de «*cerciorarse*» de la seguridad del tránsito peatonal que imponen las reglas citadas parece más exigible cuando las circunstancias lo hacen de mayor intensidad, como la hora -nocturna o de poca luz- o el presumible -por la vecindad de la perjudicada- conocimiento previo de las deficiencias, que según lo que resulta del expediente eran notorias y de público conocimiento.

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

5. En definitiva, el necesario nexo causal entre el servicio público implicado y la lesión soportada por la reclamante se manifiesta inexistente, pues, tal como hemos manifestado en distintas ocasiones (ver por todos Dictamen 509/2023, de 12 de diciembre), dado que la reclamante decidió cruzar por un lugar de la calzada no destinado al paso de peatones, asumió el riesgo de las consecuencias de dicho acto.

En efecto, es aplicable, como se dijo, la doctrina según la cual queda exonerada la Administración cuando la intervención del propio interesado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante del resultado lesivo -como es el caso, pues la reclamante decidió cruzar la calzada por un lugar no indicado para el tránsito de peatones-, quebrando la relación con el servicio público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo pudiera ser defectuoso.

Por todo ello debemos concluir que la Propuesta de Resolución que desestima la pretensión resarcitoria de la reclamante es conforme a Derecho, por falta de relación de causalidad entre los daños por los que se reclama y el funcionamiento de los servicios municipales.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución 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.