



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 1 2 / 2 0 1 8

(Sección 2ª)

La Laguna, a 17 de julio de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 293/2018 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el señor Alcalde del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de dicha Administración, iniciado el 15 de julio de 2016 a instancias de (...), en solicitud de una indemnización por las lesiones que le produjo una caída que sufrió en una vía municipal.

2. La interesada cuantifica la indemnización que solicita en 7.124 euros, cuantía que determina la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del señor Alcalde para solicitarlo, según los arts. 11.1.D, e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el art. 142.3, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), la cual es aplicable, en virtud de la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición derogatoria 2, a) y la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP),

* Ponente: Sra. de León Marrero.

ya que el presente procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de esta última.

3. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario; por consiguiente, de acuerdo con el art. 15 del Reglamento Orgánico Municipal, con la habilitación del 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias, corresponde a la Junta de Gobierno Local la competencia en materia de responsabilidad patrimonial, competencia que ha sido delegada mediante acuerdo del citado órgano de fecha 15 de julio de 2015, en la Concejal Teniente de Alcalde de Hacienda y Servicios Económicos, así como Decreto del Sr. Alcalde-Presidente número 1102/2015, de 10 de julio.

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva y de no extemporaneidad de la reclamación.

5. De acuerdo con la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición derogatoria 2, d) y la disposición final séptima de la citada LPACAP, el presente procedimiento se rige por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. Conforme al art. 13.3 RPAPRP el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, plazo que en el presente procedimiento se ha superado; sin embargo esta circunstancia no impide que se dicte la resolución porque la Administración está obligada a resolver expresamente, aun vencido dicho plazo, en virtud del art. 42.1 de la LRJAP-PAC, en relación con los arts. 43.3, b) y 142.7 de la misma.

6. No se aprecia la existencia de irregularidades en la tramitación del procedimiento que, por producir indefensión a la interesada, impida un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

1. Los hechos por los que reclama la interesada son los siguientes:

El pasado día 13 de febrero del año 2016 sobre las 02:30 horas, se dirigía con su esposo, (...) y tres personas más, (...), (...) y (...), a buscar su vehículo, cuando en el ínterin del camino, concretamente en el número (...) de la calle (...), llegando a la altura de la esquina con la calle (...), bajando por la derecha de la calle, sufrió una caída al tropezar con un corte en el asfalto como consecuencia de unas obras en la calzada que no estaban señalizadas. La zona no sólo estaba en mal estado, sin señalización alguna que avisara de su existencia, sino que tenía un profundo hueco

respecto del nivel del suelo, conteniendo arenilla y carecía de la adecuada iluminación, lo que originó que tropezara cayendo al suelo, torciéndose el pie derecho. La acera se encontraba ocupada por las obras que se están realizando en la vivienda número (...) de esa calle, lo que obligaba a caminar por la calzada, donde se encontraba el corte en el asfalto. Dichas obras fueron concedidas por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna mediante Licencia de Obra Mayor nº Exp: 2433/ 15, con fecha de concesión 10 de mayo de 2015, según consta en un pequeño cartel que está en la obra.

Como consecuencia de la caída sufrió una fractura del 5º metatarsiano del pie derecho.

Aporta distintos informes médicos que acreditan las lesiones sufridas, declaraciones de los testigos, así como fotografías del lugar en el que se produjeron los hechos.

2. Se emite informe del Área de Obras e Infraestructuras, en el que se recoge que el mantenimiento y conservación de las vías municipales es llevado a cabo por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, por lo que en la fecha en que se produjo el incidente no existía servicio de mantenimiento contratado con empresa externa. En la calzada se había ejecutado una obra para conexión al alcantarillado, debidamente autorizada. Se trata de una obra privada. La técnico que suscribe desconoce si existía señalización al respecto. Se hace constar que la vía consta de dos aceras, estando una de ellas libre de obstáculos y pudiendo acceder por los pasos de peatones existentes a ambos lados de la obra. Desde esa Área no se ha emitido con anterioridad informe acerca de este incidente, ni constan otros similares ocurridos en el lugar por los mismos motivos.

3. Practicada la prueba testifical en la personas propuestas por la interesada, ratifican el relato de los hechos realizada por ésta, viniendo a coincidir en que ante el cerramiento de la acera por una obra, accede a la calzada, tropezando por la existencia de un corte, causándose las lesiones por las que reclama.

4. En el trámite de audiencia, la interesada reitera su pretensión resarcitoria, pero sin añadir nuevos datos ni documentos adicionales a los inicialmente aportados.

5. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación, al entender que el daño alegado es imputable a la falta de diligencia de la perjudicada.

Así, admitiendo la veracidad de la caída y de los daños sufridos por la interesada como consecuencia de la misma, fundamenta la desestimación de la reclamación en la inexistencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el resultado dañoso, ya que la interesada invade la calzada en un lugar no permitido para ello, puesto que tal y como indica el informe del Área de Obras e Infraestructuras, se hace constar que "(...) la vía consta de dos aceras, estando una de ellas libre de obstáculos y pudiendo acceder por los pasos de peatones, pudiendo observar en las fotografías como existen pasos de peatones a ambos lados de la obra (...)", por tanto concurre una interrupción del nexo causal por causa imputable a la propia perjudicada.

III

1. Como ya ha señalado este Consejo en relación con caídas sufridas por los peatones en las vías públicas, de la mera producción del accidente no deriva sin más y en todos los casos la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues es preciso que concurra, entre otros requisitos legalmente determinados, la existencia del necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño por el que se reclama.

En relación con este requisito, cuando se trata de caídas producidas en los espacios públicos procede reiterar la doctrina sentada por este Consejo, entre otros muchos, en el reciente DCC 104/2018, de 15 de marzo:

«El art. 139.1 LRJAP-PAC exige que para que surja la obligación de indemnizar de la Administración el daño alegado debe ser causa del 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 hay sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que éste haya sido defectuoso. Es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad».

Asimismo, en los supuestos de irregularidades y obstáculos en las vías públicas hemos de reiterar la más reciente doctrina de este Consejo, contenida, entre otros muchos, en el Dictamen 307/2018, de 11 de julio:

«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)”».

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».

También hemos señalado en los citados dictámenes, en este mismo sentido, que el hecho de que una persona sufra una caída o cualquier otro daño en un espacio o edificio de dominio público no convierte sin más a la Administración en responsable patrimonial de esos perjuicios, ya que la responsabilidad de aquélla no es una responsabilidad por el lugar, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo. Así, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunciaba sobre la desestimación por el Tribunal a quo de una reclamación de indemnización de daños personales a consecuencia de una caída en una infraestructura pública, se señaló 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 aseguradores universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Y ello, porque, como se había considerado anteriormente en un supuesto igual de reclamación por lesiones personales a consecuencia de una caída en una obra pública: "aún cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquella" (STS de 13 de noviembre de 1997). Este criterio se reitera entre otras Sentencias en las SSTs de 13 de abril de 1999, 13 de septiembre de 2002 y de 30 de septiembre de 2003.

2. Esta reiterada doctrina resulta plenamente aplicable en el presente caso, pues, de las fotografías aportadas por la propia interesada, se aprecia que el cerramiento de la acera por obras en un inmueble es perfectamente visible, aún con iluminación artificial, porque era de noche, así como los pasos de peatones, pintados en amarillo, a ambos lados del cerramiento.

La reclamante no accede a la calzada por el paso de peatones existente metros antes del lugar en que se produjo la caída. Accede por un lugar en el que, por estar realizándose obras de conexión del inmueble con el alcantarillado, existía un desnivel que provocó la caída.

En nuestro reciente Dictamen 180/2018, de 26 de abril, con cita en otros anteriores, manifestábamos al respecto que:

«(...) el art. 124 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, que desarrolla el 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, dispone:

"Pasos de 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 (...). 2. Para atravesar la calzada fuera de un paso de 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 entretenerse en ella sin necesidad y no entorpecer el paso a los demás (...)"

Así pues, si bien podría el reclamante circunstancialmente abandonar el tránsito por una acera para pasar a la otra, en lugar donde no estén señalizadas tales zonas de paso de peatones, de modo que éstos no tengan necesidad de cruzar calles que no dispongan de dichas zonas de acceso o se encuentren muy distantes, debió hacerlo con la precaución debida y conforme a lo que está reglamentariamente determinado (...) y habiéndose producido el daño en hora de luz (14:00 horas), no puede derivarse responsabilidad de la Administración por el daño sufrido, habiendo interrumpido el nexo causal el interesado por cruzar sin la debida diligencia en zona no habilitada para ello.

(...) pues no habiendo relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público, por haberse roto por el reclamante el nexo causal, no procede estimar la reclamación formulada (...).

3. En consecuencia, en el presente caso, la reclamante debió utilizar los pasos de peatones existentes a escasos metros de donde accedió a la calzada.

Si, ante el cerramiento de la acera, abandonó la acera por un lugar distinto al habilitado para ello, debió hacerlo con la precaución debida y conforme a lo que está reglamentariamente determinado.

No habiendo procedido de esa manera, el que se haya caído lesionándose, esto es, el daño sufrido, no se puede imputar al funcionamiento del servicio público viario, exigiendo la responsabilidad de la Administración, porque su conducta contraria a las normas que regulan las reglas de tránsito de los peatones -cruzar sin la debida diligencia en una zona no habilitada para ello- interrumpe el necesario nexo causal entre ambos, por lo que se ha de concluir junto con la Propuesta de Resolución que la pretensión resarcitoria debe ser desestimada.

En suma, la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario de la Administración local, se considera conforme a Derecho.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, se ajusta a Derecho.