



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 367/2018

(Sección 2ª)

La Laguna, a 12 de septiembre de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria 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. 327/2018 ID)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. Mediante escrito de 3 de julio de 2018, con registro de entrada del día 9 de julio de 2018 en el Consejo Consultivo de Canarias, se solicita por el Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria la emisión de dictamen preceptivo en relación con la Propuesta de Resolución dictada en un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la citada corporación, 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. La cuantía reclamada determina la preceptividad del 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 (LCCC), habiendo sido remitida por el Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

3. La interesada sustenta su reclamación en los siguientes hechos:

«PRIMERO. El día 21 de noviembre de 2014, sobre las 14:00 horas, la exponente bajaba por la calle (...) de esta ciudad, en dirección a (...), donde la esperaba un compañero para

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

dirigirse ambos al sur, cuando tropezó y perdió el equilibrio en uno de los desniveles existentes en la carretera, cayendo al suelo y torciéndose el tobillo izquierdo en dicha caída.

La caída se produjo al cruzar la exponente la calle para pasar de la acera por la que bajaba, ocupada por bolsas de basura depositadas en el suelo alrededor de los contenedores, a la acera de enfrente, tropezando y perdiendo el equilibrio en uno de los varios desniveles existentes en la carretera, de altura distinta al resto de la calzada, y con gravilla suelta a causa del desgaste del firme.

(...)

TERCERO.- Tras la caída, la exponente fue levantada por vecinas de la zona que se encontraban en el lugar (...), quienes la ayudaron a llegar hasta el Paseo principal, donde la esperaba su compañero (...), dirigiéndose al Sur en el vehículo del mismo, según tenía inicialmente previsto, en la creencia de que el dolor que sentía en el tobillo iría remitiendo.

Sin embargo, el dolor de pie fue en aumento durante el trayecto, así como la inflamación del mismo, por lo que al llegar al sur acudió directamente al Centro de Salud de Maspalomas, desde el que la remitieron al Hospital (...), donde le diagnosticaron esguince de tobillo izquierdo, procediendo a su inmovilización con férula.

(...)

CUARTA. La exponente fue tratada del esguince referido mediante tratamiento médico y rehabilitador, siendo finalmente intervenida en fecha 15 de febrero del presente año (...), recibiendo posteriormente rehabilitación hasta el pasado 13 de mayo, en que fue dada de alta por máxima mejoría, quedándole no obstante las secuelas de dolor y limitación funcional a la par que la cicatriz de la intervención.

Durante todo el proceso referido, la exponente ha estado en situación de incapacidad y baja laboral, encontrándose en la actualidad pendiente de valoración por el INSS respecto de una posible incapacidad permanente».

La interesada solicita indemnización de 37.082,74 euros, según valoración efectuada en informe pericial que aporta, correspondientes al proceso de curación de 538 días de carácter impeditivo, uno de hospitalización, así como a las secuelas de limitación funcional y algia residual, y perjuicio estético.

Además, señala que tal cuantía se incrementaría en 10.000 euros, en caso de ser declarada en situación de incapacidad laboral por el INSS.

Se aportan informes médicos, fotografías del lugar donde se produjo la caída, informe pericial de valoración de daños, informe de su mutua, (...), de 16 de octubre de 2015, resolución de concesión de prórroga de situación de incapacidad laboral transitoria, de 24 de noviembre de 2015.

Se solicita además, la práctica de prueba testifical, facilitando los datos de los tres testigos que propone. Asimismo solicita recibimiento de documental aportada y pericial.

4. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada son de aplicación tanto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), ley aplicable en virtud de lo que establece la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como 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, pues presentó su reclamación antes de la entrada en vigor de dicha Ley.

También es aplicable, específicamente, el art. 54 LRBRL, así como el art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias, no derivándose el daño producido de un acuerdo plenario.

5. Concurren los requisitos constitucional y legalmente establecidos para hacer efectivo el ejercicio del derecho indemnizatorio que reconoce el art. 106.2 de la Constitución, y regulan los arts. 139 y 142 de la LRJAP-PAC. Así:

- La reclamante, (...), ostenta legitimación activa en el procedimiento incoado, pues ha sufrido daños personales derivados, presuntamente, del funcionamiento del servicio público afectado, teniendo por tanto la condición de interesada en el procedimiento (art. 31 LRJAP-PAC).

- La competencia para tramitar y resolver el procedimiento incoado corresponde al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, como Administración responsable de la gestión del servicio público al que se le atribuye la causación del daño.

- El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde que se produjo el hecho lesivo, tal y como exige el art. 142.5 LRJAP-PAC, pues el escrito de reclamación se presentó el 22 de diciembre de 2015 respecto de un hecho acaecido el día 9 del mismo mes y año.

- El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la persona de la interesada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 139.2 LRJAP-PAC.

## II

En la tramitación del procedimiento se han realizado los trámites legalmente establecidos, si bien se ha incumplido con el plazo de seis meses que para su resolución establece el art. 13.3 RPAPRP. No obstante, la demora producida no impide la resolución del procedimiento, pues pesa sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 42.1 y 43.3.b) LRJAP-PAC.

Constan las siguientes actuaciones administrativas:

- El 14 de junio de 2016 se realiza comunicación inicial del siniestro a la entidad aseguradora de la Corporación Municipal, a quien se le notificarán todos los trámites del procedimiento a los solos efectos de conocimiento. Debe señalarse que la compañía no es parte del procedimiento y no debe intervenir en él como tal, sin perjuicio de las obligaciones contractuales que tenga con la Administración.

- El 14 de julio de 2016 se solicita informe a (...), dado que se observan rejas de recogida de aguas pluviales en las fotografías del lugar de la caída. Tal informe se emite el 26 de julio de 2016, constando en el mismo que los dispositivos metálicos se encuentran estructuralmente en buen estado, y que lo que se observa es un deterioro generalizado de la capa de rodadura en un amplio tramo de la calzada. En este punto se aclara que la propia afectada imputa la caída a los desniveles de la calzada y a la gravilla suelta, lo que no guarda relación con la red de saneamiento o abastecimiento competencia de (...)

- El 3 de junio de 2016, se solicita informe a la Unidad Técnica de Vías y Obras. Tal informe se emite el 27 de julio de 2016, señalándose en el mismo:

«1. Consultada la base de datos, tras la última reparación efectuada el 2 de septiembre de 2014, se han encontrado cinco partes de anomalías de la Policía Local con fecha de entrada en esta Unidad entre el 17 de abril y el 15 de junio de 2015, relativos a dicha calle.

2. Los trabajos de reparación fueron encomendados a la empresa (...), entidad adjudicataria del contrato de mantenimiento de la red viaria en la zona, siendo ejecutados con fecha 29 de junio de 2015.

3. Visitado dicho emplazamiento el día 26 de julio de 2016, se aprecia que la citada vía tiene una pendiente aproximada, en la zona de las rejas de recogida de aguas pluviales junto a los contenedores, del 16,11%.

4. Se adjuntan partes de anomalías (de la Policía Local), el parte de actuación correctiva, con su documentación, plano de situación y fotografías actuales».

- Por Resolución de 10 de noviembre de 2016 se acuerda la apertura de trámite probatorio, determinando la práctica de pruebas documental y testifical, a cuyo efecto se insta a la reclamante a aportar pliego de preguntas a realizar.

- El 10 de noviembre de 2016 se produce citación de los testigos propuestos, lo que se notifica a aquéllos y a la interesada convenientemente, señalándose para la realización de la prueba testifical como fecha el 25 de noviembre de 2016. En la misma se personan como testigos quienes auxiliaron a la interesada, vecinas de la misma, cuyo testimonio coincide con lo alegado por aquélla.

- El 24 de noviembre de 2016 se dicta Resolución 38420/2016, de admisión a trámite, lo que se notifica a la interesada el 7 de diciembre de 2016, así como a (...), el 5 de diciembre de 2016.

- El 5 de diciembre de 2016, mediante diligencia de acuerdo para la personación de concesionarios de los servicios públicos, se acuerda remitir expediente a la (...) para que se persone en el procedimiento.

Sin embargo, ha de advertirse que en ningún momento se cita a la empresa (...), que, según se deriva del informe del Servicio de Vías y Obras, es la entidad adjudicataria del contrato de mantenimiento de la red viaria en la zona.

- El 3 de mayo de 2017 la interesada aporta nueva documental médica consistente en prescripción de plantillas, ascendiendo por su adquisición la indemnización solicitada a 38.852,62 euros.

- Consta que el 4 de julio de 2017 la interesada presentó recurso contencioso-administrativo por desestimación presunta de su reclamación, incoándose el procedimiento ordinario n.º 213/2017, por el Juzgado Contencioso-administrativo n.º 3 de Las Palmas de Gran Canaria, sin que conste que haya recaído sentencia en el mismo, por lo que nada obsta para que prosiga el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, sin perjuicio de la vinculación de la sentencia que, en su caso, se dicte.

- El 18 de diciembre de 2017 se solicita a la aseguradora municipal informe valoración de los daños por los que se reclama, aportándose valoración por correo electrónico de 22 de enero de 2017, realizada en virtud de informe médico pericial. Se valora el daño en 24.025,77 euros.

- El 5 de marzo de 2018 se concede trámite de audiencia a la interesada que, tras ser notificada el 9 de marzo de 2018, no presenta alegaciones.

- El 17 de mayo de 2018, se emite informe Propuesta de Resolución.

### III

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada, puesto que el órgano instructor considera que, a pesar de los desperfectos de la calzada, el daño es imputable sólo a la falta de diligencia de la interesada al circular, pues no transitó por la vía pública por lugar habilitado al efecto, a lo que se añade que era conoedora del lugar por vivir allí y producirse el accidente a plena luz del día. Ello, entiende la Propuesta de Resolución, ha causado la plena ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del Servicio y el daño padecido.

2. Pues bien, en el presente asunto, la realidad del hecho lesivo, que no se cuestiona por parte de la Administración, resulta acreditada por la testifical presentada por la interesada, la efectiva producción del accidente de la reclamante el día por ella indicado, en la zona y hora señala en su escrito, y con los daños alegados.

Asimismo, las lesiones de la interesada, acreditados a través de la documentación médica adjunta al expediente, son compatibles con un accidente como el narrado por la misma.

En cuanto a los desperfectos, los mismos se reconocen por el informe de Vías y Obras, que aporta partes de anomalías de la Policía Local donde se ponían de manifiesto los mismos, así como fotos.

Asimismo, en el informe de (...) se señala la existencia de un deterioro generalizado de la capa de rodadura de la calzada en amplio tramo, corroborando con ello la existencia de desniveles y gravilla alegada por la interesada.

Por otra parte, ha quedado acreditada y justificada por las testificales y fotografías aportadas, la causa por la que la interesada atravesaba la vía por lugar no habilitado para el paso de peatones, pues la acera se encontraba invadida en el punto en el que fue abandonada por la reclamante, por bolsas de basura, sin que fuera posible continuar circulando por ella.

No obstante, alega la Propuesta de Resolución que la interesada, viendo las bolsas de basura en la acera, debió abandonarla con anterioridad para circular por la otra acera, por lugar donde no hubiera desperfectos, de lo que era conoedora por ser vecina de la zona.

Sin embargo, tal argumentación, que libera a la Administración de responsabilidad, debe refutarse a la vista de las fotografías obrantes en el expediente, de las que se desprende, por una parte, la inexistencia de paso de peatones en las inmediaciones, y la ocupación toda la vía por numerosos desperfectos, no sólo del lugar exacto donde se produjo la caída. Por tanto, en este aspecto, no se observa falta de diligencia de la reclamante por circular por donde lo hizo.

No obstante, no puede obviarse que la interesada era conocedora de los desperfectos de la calzada, al ser vecina de la zona. Además, el mismo se produjo a plena luz del día. Tales circunstancias implican una mayor diligencia exigible a la interesada al circular por la calzada.

3. En relación con la existencia de irregularidades en el pavimento de las vías públicas, la doctrina más reciente de este Consejo ha señalado reiteradamente, como se hace en el Dictamen 307/2018, de 11 de julio, recogiendo a su vez el Dictamen 135/2017, de 27 de abril y en otros muchos, que:

«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».

4. En aplicación de esta doctrina nos hallamos con que, en el presente caso, está acreditada, según se ha visto, no sólo la existencia de desperfectos en la vía, sino la existencia de nexo de causalidad entre éstos y la caída de la reclamante.

No queda alterado este nexo por el hecho de que la reclamante cruzara la calzada por donde lo hizo, porque no había paso para peatones en las inmediaciones y porque toda la calzada presentaba desperfectos, siendo aplicable en este punto lo prescrito en 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 (vigente en el momento de la producción del accidente), y desarrollado 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».



Así pues, la reclamante, circunstancialmente, podía abandonar el tránsito por una acera en lugar donde no estén señalizadas 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, debiendo hacerlo con la precaución debida y conforme a lo que está reglamentariamente determinado.

Consecuentemente, por el mero hecho de pasar por zona no habilitada para paso de peatones, no ha quebrado el nexo causal, por no haber zona habilitada para el paso de peatones en las inmediaciones, y ser preciso atravesar la calle.

Ahora bien, no debe desconocerse que la norma que ampara tal uso de la calzada obliga al peatón hacerlo con la diligencia debida, por lo que, siendo el lugar del suceso un lugar cotidianamente transitado por la reclamante, como se deriva del expediente, y habiéndose producido el daño en hora de luz, debió hacerlo con mayor precaución al ser perfectamente visibles los desperfectos.

Así mismo, debe añadirse que la existencia de acumulación de bolsas de basura por fuera de los contenedores, que motivó la necesidad de cruzar la calle por la afectada, aun cuando puede suponer un incumplimiento de la correspondiente ordenanza por parte de los ciudadanos que las hayan depositado, también supone un defectuoso funcionamiento del servicio de recogida de basuras, que ha incidido en el nexo causal del hecho lesivo, pues o bien los contenedores no son suficientes para que se deposite en ellos toda la basura generada por los vecinos de la zona o bien el servicio de recogida no se presta con la frecuencia necesaria para evitar tal acumulación, como se muestra en alguna de las fotografías del lugar obrante en el expediente, donde se observa el contenedor repleto de basura durante el día.

Por tanto, habiendo existido una prestación defectuosa del servicio en este caso existe responsabilidad de la Administración por los daños por los que se reclama, pues ha quedado acreditado el incorrecto funcionamiento del Servicio, pero no pueden desconocerse las circunstancias que concurren en la actuación de la interesada y que conllevan una concurrencia de culpas entre ésta y la Administración, correspondiendo a la reclamante un 30% y un 70% a la Administración.

5. En cuanto a la valoración del daño, no se considera correcta la derivada del informe pericial aportado por la Administración, pues no han quedado justificados los días que se consideran improductivos y no improductivos, lo que sí se justifica en el informe pericial de parte, así como las secuelas derivadas del accidente, por lo que

se estima correcta la cuantía solicitada por la reclamante, de la que le corresponderá el abono del 70%, dada la concurrencia de culpas determinada con anterioridad.

En todo caso, la cuantía de la indemnización resultante estará referida al momento en el que se produjo el daño y ha de actualizarse en el momento de resolver el procedimiento de acuerdo con el art. 141.3 LRJAP-PAC.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, de sentido desestimatorio, no es conforme a Derecho, debiendo estimarse parcialmente la reclamación de la interesada, de acuerdo con lo señalado en el Fundamento IV del presente Dictamen.