



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 9 5 / 2 0 1 8

(Sección 2ª)

La Laguna, a 28 de septiembre de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), actuando en nombre y representación de (...), por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 357/2018 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 Santa Cruz de Tenerife, 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.

2. La interesada cuantifica la indemnización que solicita en 14.930,48 €, 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 artículo 15 del Reglamento Orgánico Municipal y 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.

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 día 26 de enero de 2016, según sale de su domicilio para dirigirse a casa de su madre fallecida el día 23, al recibir el pésame de una señora al bajar el pretil de la acera, se le dobló el pie, cayendo al suelo por el mal estado de la calle.

Junto con su reclamación aporta documentación médica del daño y parte de servicios elaborada por los agentes de la Policía Local de esta Corporación.

2. En el parte de Servicio de la Policía Local se informa de que, personados en el lugar de los hechos, encuentran a la interesada asistida por una unidad del SUC, quien manifiesta que la caída se produjo por una anomalía en la calzada donde tropezó.

Se adjunta fotografía en la que se aprecia un leve desperfecto en la calzada destinada a la circulación de vehículos.

3. Se emite informe del Área de Obras e Infraestructuras, en el que se recoge que «Cursada visita por el técnico auxiliar se comprueba que en el número 25 no hay ningún desperfecto en el asfalto y que dicha zona no es lugar para el paso de los peatones. En los antecedentes que posee este Servicio se comprueba que no existen incidencias anteriores a la fecha del accidente».

4. Con fecha de 1 de marzo de 2016, se recibe informe de la UTE encargada de la conservación de vías públicas en el que manifiesta que en las labores de inspección diarias realizadas no se detectó la existencia de la incidencia en la vía, ni el Excmo. Ayuntamiento comunicó la existencia de la incidencia en la vía y por tanto de la necesidad de reparación de la misma.

Por ello la UTE declina cualquier responsabilidad que se le intente imputar por el siniestro de referencia.

5. Con fecha de 9 de junio de 2018, comparecen los testigos propuestos por la reclamante. Es de resaltar que el primero de ellos, ante la pregunta relativa a la causa de la caída, manifiesta que el daño sufrido se debió a un agujero que existía en el asfalto (primero comenta que en la acera y tras la lectura de la transcripción de la testifical, corrige y dice que es en el asfalto). Corroborando esta versión de los hechos otra de las testigos citadas por la reclamante. Manifestando la última de las testigos que el daño se debió a que «había un socavón, la calle estaba en mal estado».

6. La interesada no comparece al trámite de audiencia.

7. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación, al entender que, pese a estar acreditada la realidad del daño alegado, es imputable a la falta de diligencia de la perjudicada.

Así, 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.

### 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 se 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 (...).

En el supuesto de que los desniveles, irregularidades y presencia de obstáculos en las vías públicas obedezcan a deficiencias en el funcionamiento del servicio de conservación de las vías públicas, si son visibles por los viandantes éstos pueden evitar tropezar con ellos y caer, ya sea sorteándolos, ya sea adaptando su marcha al estado de la vía. En caso de que tropiecen con ellos y caigan, tampoco es el estado de la vía la causa eficiente de su caída, sino la omisión de la precaución debida al deambular. Ese mal estado de la vía es causa necesaria pero no suficiente. Sin él no se habría producido la caída, pero para la producción de esta se ha de unir a aquélla la negligencia del peatón. Sin esta la caída no se habría producido. Es ésta la causa determinante del resultado lesivo (...).

La existencia de esas irregularidades en el pavimento no produce siempre e ineluctablemente la caída de los peatones. La inmensa mayoría transitan sobre ellos o los sortean sin experimentar caídas. La caída de un peatón no se debe por tanto a la mera existencia de esa deficiencia, sino a que a ella se ha unido de manera determinante la negligencia del transeúnte. Es esta la causa de su caída y no la presencia de esa irregularidad.

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 aquel 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 "aun 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 un 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 lo obrado en el expediente, se detecta que la reclamante no accede a la calzada por un paso de peatones sino que accede por un lugar en el que existía un leve desperfecto en la calzada 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 el presente caso, la reclamante, si 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 y que se haya caído lesionándose no puede imputar el daño sufrido 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 con la Propuesta de Resolución que la pretensión resarcitoria debe ser desestimada.

Además, en numerosas ocasiones este Consejo, en supuestos en donde los interesados resultan dañados después de actuar motu proprio, ha manifestado que también se quiebra el nexo de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño reclamado por los interesados, debiendo asumir los transeúntes, como en este caso, con ello, los riesgos que de dicha actuación se puedan desprender (DDCCC 146/2017, 112/2017, 288/2016, 216/2014 y 905/2010, entre otros).

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.