



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1ª)

La Laguna, a 15 de noviembre 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. 493/2018 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Alcalde del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado el 25 de julio de 2016 a instancia de (...) en representación de la afectada, en solicitud de una indemnización por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída producida por una tapa de alcantarillado, si bien, en fecha 27 de junio de 2016 consta expediente de acta de manifestación realizada en la Policía Local.

2. La reclamante solicita por los daños sufridos una indemnización de 27.632,04 euros, cantidad que determina que la competencia del Consejo para emitirlo y la legitimación del citado Alcalde para solicitarlo resultan de 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 la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAP-PAC), norma que, en virtud de la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) es aplicable, al haberse iniciado el

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

procedimiento de responsabilidad patrimonial antes de la entrada en vigor de la misma.

3. El fundamento fáctico de la pretensión indemnizatoria descansa en que el día 23 de junio de 2016, sobre las 11:00 horas, mientras la afectada caminaba por la calle(...), cuando se dispuso a cruzar por el paso de peatones -según ella- tropezó con una tapa de alcantarilla que sobresalía de la calzada, cayendo al suelo y soportando lesiones por las que fue trasladada en ambulancia al Hospital Universitario de Canarias, diagnosticándosele erosiones y contusiones múltiples por las que recibió el tratamiento oportuno.

4. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario, por consiguiente la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al Alcalde, según el art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias.

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

6. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada son de aplicación tanto la citada Ley 30/1992, 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 la LPACAP. También es aplicable, específicamente, el art. 54 de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, 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.

II

1. En cuanto a la tramitación procedimental constan los siguientes actos administrativos:

- Mediante Resolución de 19 de abril de 2017, se admitió a trámite la reclamación presentada y se requirió a la interesada para que presentara determinada documentación necesaria para continuar con la tramitación del expediente; documentación que presentó el 28 de abril de 2017.

- Mediante Resolución de 8 de noviembre de 2017, se admitió a trámite la prueba consistente en práctica testifical a la testigo propuesta por la interesada.

- Consta en el expediente preceptivo informe del Área de Obras e Infraestructuras de 10 de enero de 2018, en relación con este incidente.

- Asimismo, se procedió al preceptivo trámite de vista y audiencia del expediente, que fue notificado oportunamente a la interesada el 12 de abril de 2018, sin que hasta la fecha la afectada haya presentado alegación alguna.

- El 3 de julio de 2018, finalmente, se ha emitido la Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

2. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver conforme al art. 13.3 RPAPRP; sin embargo, aún expirado éste y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 42 LRJAP-PAC).

3. Por lo demás, no se aprecia la existencia de irregularidades en la tramitación del procedimiento que, por producir indefensión al interesado, impida un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

III

1. De un examen detallado de la documentación obrante en el expediente resulta que se achaca la caída sufrida por la reclamante a la existencia de una tapa del alcantarillado próxima a un paso de peatones. Según indica el informe preceptivo del servicio presuntamente causante del daño, no se considera necesaria la señalización del desperfecto alegado toda vez que se sitúa fuera del tránsito de vehículos y de peatones; tampoco se considera que sea constitutivo de riesgo para los viandantes por las razones aducidas, lo que asimismo se deduce del reportaje fotográfico adjunto al expediente.

Por parte de la Policía Local de San Cristóbal de La Laguna se indica en la diligencia realizada que la afectada se cayó en la vía pública al parecer por haber tropezado con un imbornal no encajado adecuadamente en el suelo, pero que se situaba al lado del paso de peatones. Además, manifiesta la hija de la afectada que la misma se cayó a escasos metros de su casa.

Además, de la declaración testifical se desprende que la afectada no cruzó sobre el paso de peatones sino sobre la zona de la alcantarilla que se sitúa al lado del mismo.

2. Reiteradamente este Consejo (ver por todos el Dictamen 445/2016, de 27 de diciembre) ha venido afirmando que para que un daño se considere consecuencia de una inactividad administrativa se requiere en todo caso la existencia para la Administración de un previo deber de actuar que la coloque en la posición de garante de que no se produzca tal resultado lesivo y que tal deber no sea cumplido sin mediar causa de fuerza mayor. En los supuestos de responsabilidad por omisión debe identificarse siempre la existencia de un deber de actuar que permita afirmar que la acción omitida formaba parte del ámbito de funcionamiento del servicio público o de la actividad a la que estaba obligada la Administración. Ese previo deber de actuar constituye un presupuesto necesario para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Con respecto a 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, y en cuanto a la intervención del propio interesado o de un tercero, este Consejo Consultivo ha manifestado al respecto en sus recientes Dictámenes 97/2018, de 15 de marzo, 392/2017, de 25 de octubre, y 135/2017, de 27 de abril, lo siguiente:

«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».

Además, en lo que se refiere a la intervención de la actuación negligente de los afectados en el acontecer de los hechos, se ha señalado en el reciente Dictamen 269/2017, de 19 de julio, que:

«(...) pues para que exista ruptura de nexo causal no sólo debe de tratarse de un conducta negligente o inadecuada al menos, extraordinaria y ajena al servicio, sino que, como afirma el Tribunal Supremo (cfr. Sentencias de 27 de noviembre de 1995 y de 30 de septiembre de 2003, entre otras), “se precisa que la intervención del afectado o de un tercero ha de ser relevante para excluir el nexo causal”».

A mayor abundamiento, el Tribunal Supremo en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 8 noviembre 2010, señala que:

«(...) 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 en 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».

Así y todo, 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, siendo 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).

3. Sin embargo en el presente caso, la irregularidad que ha resultado acreditada existió, puesto que la tapa de la alcantarilla levantada se situaba en una zona no destinada al tránsito de peatones ni de vehículos. Por ello, no siendo una zona destinada a los viandantes éstos deben extremar la precaución al transitarla, a lo que hay que añadir que en este caso la caída se produjo a plena luz del día existiendo pues luminosidad suficiente para poder observar por donde deambulaba la afectada, más en el caso planteado en el que el accidente se produjo cerca de la vivienda de la afectada, por lo tanto este debió ser conocedora del lugar por lo que se le exigía una mayor precaución en su actuar. Además, el punto por donde intentaba pasar la viandante estaba junto a un paso de peatones, que ésta sorteó y no utilizó.

En consecuencia, se considera que el nexo causal no ha resultado acreditado al no haber actuado diligentemente la afectada en su deambular, pues no cruzó la vía por el paso de peatones dispuesto para tal fin; es ese incumplimiento el que produce la ruptura del nexo causal requerido, y la consiguiente exoneración de la responsabilidad administrativa.

4. Todo ello impediría el surgimiento del nexo causal entre el funcionamiento del servicio de conservación de las vías públicas y el daño causado a la interesada, por lo que su pretensión resarcitoria debe ser desestimada.

En consecuencia, la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria consecuencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración local presentada por la interesada, 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 de la Administración municipal, se ajusta a Derecho por las razones señaladas en el Fundamento III.