



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 101/2019

(Sección 1ª)

La Laguna, a 20 de marzo de 2019.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Antigua 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. 54/2019 ID)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Antigua, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado el 20 de septiembre de 2016 a instancia de (...), por los daños sufridos por una caída consecuencia del funcionamiento del Servicio Público de Vías y Obras.

2. El interesado cuantifica la indemnización que reclama en importe superior a 6000 euros, si bien en reclamación inicial no establece cuantía concreta, con posterioridad, a requerimiento de la Administración, señala un importe de 12.176,60 euros lo que determina la competencia del Consejo para emitirlo y la legitimación del Sr. Alcalde para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.D, e) y 12.3 de la Ley del Consejo Consultivo, 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); bloque normativo aplicable porque, 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

---

\* Ponente: Sra. de Haro Brito.

Administraciones Públicas, el presente procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de esta última.

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

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

5. Conforme al art. 13.3 del 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, el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, plazo que en el presente procedimiento ya se ha superado; sin embargo, esta circunstancia no impide que se dicte la resolución porque sobre la Administración recae el deber de resolver expresamente, aun vencido dicho plazo, en virtud del art. 42.1 LRJAP-PAC, en relación con los arts. 43.3, b) y 142.7 de la misma.

6. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que, por producir indefensión a los interesados, impida un pronunciamiento sobre el fondo del asunto sin perjuicio de lo que más adelante se dirá respecto a la caducidad.

No obstante, en relación con la tramitación del procedimiento, procede señalar que en su curso se dictó un decreto declarando la caducidad del procedimiento, así como el inicio de un nuevo expediente, y la unión de actuaciones practicadas a ese nuevo expediente, dando trámite de audiencia del mismo al interesado quien, una vez notificado, no se opone reseñando que reitera los escritos y la documentación ya presentados hasta el momento, y solicita que se tengan por admitidas las alegaciones correspondientes y se proceda a la resolución que propongan.

El art. 93 LRJAP-PAC establece que en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, será necesario para que se produzca la caducidad del mismo que se produzca su paralización por causa imputable a aquél, en cuyo caso la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado. No procede acordar la caducidad por la

simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.

Pues bien, tal supuesto no se da en el presente caso, de modo que procedía dictar la Propuesta de Resolución, una vez finalizados los trámites que constan, y no declarar la caducidad del expediente, aunque, como se indicó al inicio de este apartado, no se ha producido indefensión puesto que fue debidamente notificada la decisión de caducidad al interesado quien realizó alegaciones en el sentido de que se reiteraba en los escritos y documentación ya presentados y se procediera a la resolución que propongamos.

7. Por último, como repetidamente ha razonado este Consejo entre otros en el DCC 99/2017, de 23 de marzo, el hecho de que la Administración mantenga relación contractual con una compañía de seguros, no significa que ésta sea parte en el procedimiento, puesto que la Administración responde directamente a los administrados de su actuación, sin perjuicio de que a la aseguradora se le pidan los informes que la Administración considere pertinentes, como así ha sucedido en el presente expediente.

## II

1. Los hechos por los que se reclaman, según el interesado, son los siguientes:

El día 2 de septiembre de 2016, sobre las 06:00 horas cuando sale de un local sufre un golpe en el tobillo al bajar una acera y apoyar el pie en un socavón en el asfalto, sin que existiera señalización, en la calle (...) en Caleta de Fuste.

Adjunta Informe de urgencias, Informe del médico de cabecera y fotografías del pie y del desnivel existente en el asfalto de dicha calle.

Propone práctica de prueba testifical.

2. Constan en el expediente, los siguientes trámites:

- Con fecha 11 de octubre de 2016 se solicita a la jefatura de Policía Local si les constaban actuaciones derivadas del hecho objeto de la reclamación.

- Ese mismo día, 11 de octubre de 2016, se requiere al Departamento de Obras y Servicios de cuantas actuaciones dispongan sobre el hecho objeto de reclamación.

- Con fecha de 26 de octubre de 2016, se emite informe por la Jefatura de la Policía Local en el que se hace constar que consultada la base de datos no hay ninguna actuación al respecto.

- Con fecha de 3 de abril de 2017, el capataz del Ayuntamiento de Antigua, informa de la existencia de un pequeño hundimiento en el asfalto y corrobora la versión del reclamante.

- Con fecha 22 de junio de 2017, notificado el 26 de junio, se requiere al reclamante para que aporte pruebas que acreditan que la caída se produjo por el mal estado de la vía, esto es, la relación de causalidad.

- Con fecha 6 de julio de 2017, mediante escrito, el interesado subsana su reclamación, explicando el supuesto modo de producción de los daños, aportando documental y proponiendo testifical.

- Con fecha 2 de agosto de 2017, se dicta Decreto del Alcalde admitiendo a trámite la reclamación, y nombrando instructora y secretaria en el expediente, ordenando la notificación al interesado y a la compañía aseguradora. Este decreto se notifica al interesado el 14 de agosto de 2017.

- El 22 de septiembre de 2017 se acuerda la apertura del periodo probatorio.

- Con fecha de 16 de enero de 2018 se practica la prueba testifical en la persona propuesta por el interesado, quien relata los hechos ocurridos así como las circunstancias relativas al suceso.

- Con fecha 25 de enero de 2018 se requiere al interesado para que acredite la cuantía económica de la reclamación, lo que es notificado el 2 de febrero.

- El 14 de febrero de 2018, se solicita por el interesado ampliación del plazo concedido, aportando partes de baja y realizando una cuantificación de 12.176,60 euros.

- Con fecha 9 de marzo de 2018, se presenta nuevo escrito por el reclamante, adjuntando informes médicos, y señalando que la cuantía solicitada es de 12.176.60 euros.

- El 12 de julio de 2018, el interesado presenta escrito de impulso en la tramitación.

- Por Decreto de 5 de diciembre de 2018, se nombra nueva instructora en el expediente en sustitución de la anterior.

- Con fecha 7 de diciembre de 2018, se intenta notificar a (...) Compañía de Seguros y Reaseguros el Decreto de nombramiento de instructora y secretaria, por medios telemáticos, siendo rechazada con fecha 18 de diciembre de 2018. Se intenta de nuevo el 2 de enero de 2019, y se realiza el 10 de enero.

- Por parte de (...) se emite valoración el 23 de enero de 2019, ascendiendo al importe de 8.094,30 euros.

- Con fecha 25 de enero se dicta Decreto de caducidad del expediente, así como se acuerda el inicio de nuevo expediente y dar trámite de audiencia al interesado.

- El 30 de enero de 2019, el interesado presenta escrito en que solicita se proceda a la resolución, reiterando los escritos y la documentación ya presentada hasta el momento.

- Por último, la propuesta de Resolución, emitida con fecha 31 de enero de 2019, reconoce el derecho a indemnización por responsabilidad patrimonial para el reclamante, al entender que concurren los presupuestos de hecho necesarios establecidos en la legislación de aplicación.

### III

1. Se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo que, tanto el art. 139 LRJAP-PAC, como el actualmente vigente art. 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, exigen para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, que 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 haya 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.

Efectivamente, en varios de nuestros Dictámenes hemos razonado que, 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, si bien los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y por ende obligados a prestar la atención suficiente para percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos, también les asiste su derecho a confiar en la regularidad y el funcionamiento adecuado de los servicios públicos, por lo que debemos analizar singularmente caso por caso a fin de

determinar si existe nexo causal y si concurren circunstancias que puedan quebrar total o parcialmente la citada relación de causalidad (por todos, Dictamen 54/2019, de 20 de febrero). La aplicación de uno u otro de estos dos principios, ponderándolos adecuadamente para el caso concreto permitirá llegar a la conclusión adecuada.

2. En el caso que nos ocupa las circunstancias concurrentes permiten imputar plenamente la responsabilidad al interesado, pues, por un lado, el leve socavón se encontraba en la calzada, no en la acera, lugar no destinado ordinariamente al tránsito a peatones, por lo que se debió deambular en ese punto con la debida cautela; y, por otro, era visible y, por ende sorteable, dadas sus dimensiones.

Circular por una zona de la vía pública no habilitada ordinariamente para peatones para acceder a un vehículo aparcado puede justificar, efectivamente, que deambulara por allí, pero no que lo hiciera sin la debida diligencia que para ello exige la normativa aplicable.

En tal sentido, 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, 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 (RGC), 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 (...).»

Por su parte, ciertamente, el art. 121.3 del citado RGC, que impone a los peatones el deber de circular por la acera, les permite abandonar la misma cuando resulte inevitable para cruzar por un paso de peatones o subir a un vehículo, lo que debe considerarse extensible a bajarse del mismo.

En estos casos, para cruzar fuera de un paso de peatones y como reiteradamente ha señalado este Consejo Consultivo (v.g. Dictámenes 43/2016, 86/2017 y 54/2018 y el más reciente y ya referido, Dictamen 54/2019, de 20 de febrero), se ha de hacer con la precaución debida y conforme a lo que está reglamentariamente determinado, lo que exige un deber del peatón de cerciorarse de que no existe peligro para él ni para el tráfico.

En el supuesto que nos ocupa, el hecho acontecido es prueba de la falta de diligencia suficiente del interesado, ya que debió abandonar la acera para acceder a un vehículo estacionado con la atención necesaria que le permitiera esquivar el desperfecto existente en la calzada, plenamente visible dadas sus dimensiones (de unos 30 cm. de diámetro, según se puede apreciar en las fotografías aportadas por el reclamante).

Dadas las circunstancias expuestas, cabe concluir en el presente caso que el daño sufrido sólo es imputable a la falta de adecuada diligencia al circular por la calzada del interesado, por lo que su conducta habría roto el nexo de causalidad entre el funcionamiento del Servicio y el daño por el que se reclama.

3. Conviene recordar que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, 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, 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: «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 aquélla» (STS de 13 de noviembre de 1997).

Este criterio se reitera entre otras muchas Sentencias en las SSTS de 13 de septiembre de 2002 y de 30 de septiembre de 2003, mereciendo ser destacada la Sentencia, de 13 de abril de 1999 que confirma la Sentencia del Tribunal a quo desestimatoria de una reclamación por lesiones personales «como consecuencia de haber caído al tropezar con un escalón existente en el centro de la calle».

4. En el presente caso, y a partir de la documentación obrante en el expediente, ha resultado acreditada la caída del reclamante en el lugar indicado, así como los daños físicos por ella sufridos, si bien, respecto de la relación de causalidad, a resultas de su propia conducta de no ha quedado establecido el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño por el que se reclama, por lo que se ha de concluir que la Propuesta de Resolución, en cuanto reconoce el Derecho del interesado a ser indemnizado, no es conforme a Derecho.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, pues procede la desestimación de la reclamación interpuesta por las razones expresadas en el presente Dictamen sin perjuicio del resto de observaciones contenidas en el mismo.