



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2ª)

La Laguna, a 3 de junio de 2020.

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 (...), en nombre y representación de (...), por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 49/2020 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado el 15 de junio de 2018 a instancia de (...), por los daños sufridos como consecuencia de una caída, por mal estado del pavimento, en una calle de titularidad municipal, cuyas funciones de conservación y mantenimiento le corresponden al citado Ayuntamiento en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).

2. El interesado reclama una indemnización de más de 6.000 euros, cuantía que determina la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. 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.

3. En el análisis a efectuar son aplicables la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y los arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). También resultan de aplicación la Ley 14/1990, de 26 de julio, de

* Ponente: Sra. de León Marrero.

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias.

4. El reclamante está legitimado activamente porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que le han irrogado las lesiones personales que sufrió a consecuencia de la caída. El Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la causación del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal, según el art. 26.1.a) LRBRL.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1 LPACAP. En este sentido, el evento dañoso se produce el 16 de diciembre de 2017 y el escrito de reclamación se presenta con fecha 26 de mayo de 2018 por lo que se entiende que la reclamación ha sido interpuesta en plazo.

6. Se ha sobrepasado en exceso el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aún expirado este, 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. 21.1 y 6 LPACAP).

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

8. Por último, como repetidamente ha razonado este Consejo Consultivo (por todos, DCC 99/2017), 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.

9. A la tramitación del procedimiento en que se ha aprobado el presente Dictamen le ha resultado de aplicación el RD 463/2020, de 14 de marzo, declarando el estado de alarma en todo el territorio nacional. En atención al mencionado RD se dictó por el Presidente de este Consejo Consultivo la Resolución 14/20, de 17 de marzo, ordenando la interrupción de los plazos para la aprobación de dictámenes, lo que ha afectado a la tramitación de este procedimiento consultivo.

No obstante, mediante Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de

crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se ha procedido al levantamiento de la suspensión declarada por el Real Decreto 463/2020, a cuyo efecto su art. 9 dispone que *«con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas»*.

II

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

El pasado día 16 de diciembre del año 2017, sobre las 5:00 horas, cuando acudía a comenzar la jornada laboral, en el centro de trabajo sito en (...), aparcó el vehículo frente al mencionado lugar; al intentar subir la acera hundió la pierna derecha en un hueco existente en la carretera, sufriendo una caída y ocasionándole un traumatismo en el tobillo derecho, siendo dicho agujero de aproximadamente unos 40 centímetros de largo, 15 cm. de ancho y 12 cm. de profundidad y que aparecía casi oculto y sin señalización alguna que avisara de su existencia. Al pisar en el mismo, el tobillo del pie derecho se dobló y, consecuentemente, cayó al suelo sobre su brazo derecho y rodilla izquierda, siendo trasladado al Servicio de Urgencias de Traumatología del Hospital (...) donde hubo de ser atendido.

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. Con fecha de 18 de diciembre de 2018, se emite informe por parte de la Sección de Vías y Obras y Accesibilidad, en el que se manifiesta:

- Que consultada la base de datos, se ha comprobado que existe un parte de incidencias por la existencia de un bache en dicho lugar de fecha 2 de febrero de 2015.

- Que los trabajos de reparación fueron encomendados con fecha 2 de febrero de 2015 a la empresa (...)/(...) U.T.E., entidad adjudicataria del contrato de mantenimiento de la red viaria en la zona donde se encuentra ubicado dicho lugar, siendo ejecutados con fecha 13 de abril 2018.

3. Personada la mercantil adjudicataria del contrato de mantenimiento de la red viaria, informa lo que sigue:

Que reparó el pavimento de la calzada con posterioridad al accidente.

Que la razón de la caída pudo ser la falta de atención al caminar que le impidió cerciorarse de la altura del bordillo y del grado de deterioro del asfalto. En adición, y teniendo en cuenta que el socavón no representa mayor obstáculo vertical que el desnivel del bordillo, necesario para salvar la diferencia de cota de la calzada con la acera, y estando dicha anomalía junto al propio bordillo, de la misma manera que el interesado debe superar o sortear distintos planos y elementos sobre la superficie de las calles de la ciudad acomodando su marcha al efecto, debió percatarse de la existencia del bache, produciéndose por tanto una negligencia del interesado, puesto que la causa decisiva de esa caída no estriba en el defecto de la vía sino a la distracción del peatón, lo que permitiría sostener la ruptura del exigible nexo causal.

4. Practicada la prueba testifical, de la misma se extrae:

- (...) declara que vio la caída, el salía de la cochera con la guagua y paró para dar paso al reclamante y su acompañante. Así mismo declara que el reclamante conoce la zona, ya que suele aparcar su vehículo en la misma.

- (...) declara que caminaban juntos para entrar a trabajar, pasaron entre dos vehículos para subir la acera y el reclamante se cayó junto al bordillo debido a la existencia de un socavón. Así mismo, se pronuncia en igual sentido que el otro testigo, ratificando que el reclamante frecuenta la zona.

5. Concedido el trámite de audiencia, según lo dispuesto en el art. 82 LPACAP, se presenta escrito de alegaciones por parte del reclamante, en el que da su conformidad a la valoración de los daños realizada por la aseguradora municipal.

6. Por último, la propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por ruptura del nexo causal.

III

1. Se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo que, tanto el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como el actualmente vigente art. 32 LRJSP, 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, de acuerdo con la Propuesta de Resolución, 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 debió deambular en ese punto con la debida cautela; y, por otro, el interesado conocía su existencia, pues aparcaba normalmente en la zona al ser su lugar de trabajo.

En efecto, como hemos dicho en distintas ocasiones con circunstancias similares a las que nos ocupan (ver por todos, DCC 18/2020, de 23 de enero), 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 Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, 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».

Por su parte, ciertamente, el art. 121.3 del citado Real Decreto 1428/2003, 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, 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, los daños sufridos son consecuencia de la falta de diligencia suficiente del interesado, ya que debió acceder a la acera con la atención necesaria que le permitiera esquivar el desperfecto existente en la calzada.

Además, de su propia declaración, así como de la de los testigos, se desprende que el interesado se cae al cruzar la calzada por un lugar inadecuado, pues el accidente se produce no en las inmediaciones de su vehículo, sino delante de la entrada de su puesto trabajo. Es decir, si no cruza por el paso de peatones, ni accede o baja a la calzada al lado del vehículo, debió extremar la atención, máxime en un lugar que conocía. En suma, como el mismo alega en su comunicación a la empresa (folio 21 del expediente), sin darse cuenta metió la pierna en el desperfecto de la calzada.

Dadas las circunstancias expuestas, cabe concluir, pues, en el presente caso, que el daño sufrido sólo es imputable a la falta de diligencia del interesado al circular por la calzada, por lo que su conducta rompe 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».*

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, como se ha adelantado más arriba, a partir de la documentación obrante en el expediente, aun cuando ha resultado acreditada la caída del reclamante en el lugar indicado, así como los daños físicos sufridos, se constata la ruptura de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño por el que se reclama por su falta de diligencia, por lo que se ha de concluir que la Propuesta de Resolución, en cuanto desestima la pretensión resarcitoria del reclamante, es conforme a Derecho.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación interpuesta por el interesado, es conforme a Derecho, tal como se razona en el Fundamento III del presente Dictamen.