



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 4 de noviembre de 2021.

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 ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 501/2021 ID)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El presente Dictamen -solicitado por el Sr. Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria- tiene por objeto la propuesta de resolución de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal, iniciado a instancia de (...), en representación de (...), y en virtud del cual se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de la caída sufrida en la vía pública -a la altura del n.º 18 de la calle Palafox, sita en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria- el día 12 de agosto de 2015.

2. Es preceptiva la solicitud de 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 (en adelante, LCCC), habida cuenta de que la cantidad reclamada por la interesada -9.064,69 euros-, supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Sr. Alcalde, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

---

\* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

3. De acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera apartado a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior. No obstante, «*los actos y resoluciones dictados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se regirán, en cuanto al régimen de recursos, por las disposiciones de la misma*» [apartado c) de la Disposición Transitoria tercera LPACAP].

De esta manera, en el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución remitida, resultan de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP-PAC) y el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante, RPAPRP).

En el análisis a efectuar resultan también de aplicación el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL); la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias.

4. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 142.5 LRJAP-PAC. En este sentido cabe indicar que, si bien la caída se produce el día 12 de agosto de 2015, el parte de alta médica se emite al día siguiente, y la reclamación de responsabilidad patrimonial se presenta el día 28 de enero de 2016. Por lo que debe entenderse cumplido el requisito de no extemporaneidad de la reclamación. Circunstancia ésta que no es puesta en entredicho por la propuesta de resolución.

5. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

5.1. En este sentido, se ha de indicar que la reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo (arts. 31 y 32 LRJAP-PAC, en relación con el art. 4.1 RPAPRP), puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal.

En este caso, la reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente

funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las vías públicas, que es de titularidad municipal [art. 26.1.a) LRBRL].

Asimismo, la interesada actúa en las presentes actuaciones mediante representante -(...)- (art. 32 LRJAP-PAC), cuyo poder de actuación consta debidamente acreditado en el expediente.

5.2. Por otro lado, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal ex art. 25.2, apartados d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

Asimismo, en el presente supuesto se encuentra legitimada pasivamente la entidad (...), en su calidad de adjudicataria del contrato de «*Servicio de conservación de calzadas, aceras, plazas y zonas peatonales de Las Palmas de Gran Canaria*»; y a cuya defectuosa prestación se imputan los daños producidos al reclamante.

En este sentido, cabe reiterar lo manifestado por este Consejo Consultivo en su anterior Dictamen 202/2020, de 3 de junio (apartado segundo del Fundamento IV):

*«2. Según consta en el expediente administrativo -folio 37 y ss., y 63 a 66-, el servicio de conservación y/o mantenimiento de la vía pública en el lugar y en el momento de producción del evento dañoso se gestionaba indirectamente a través de un contratista (...). Por lo que resulta oportuno traer a colación la doctrina sentada por este Consejo Consultivo respecto a la responsabilidad por daños causados en ejecución de contratos administrativos, regulada actualmente en el art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.*

*En relación con dicha responsabilidad por daños causados a particulares cuando el servicio es prestado por una entidad contratista de la Administración, este Organismo Consultivo ha tenido ocasión de señalar lo siguiente (Dictamen n.º 270/2019, de 11 de julio):*

*“Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Administración municipal, como titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño.*

*Se encuentra también pasivamente legitimada la entidad (...), en su calidad de concesionaria del servicio municipal (...). Consta en el expediente la fecha de adjudicación de este contrato el 29 de julio de 2002. Las sucesivas normas reguladoras de los contratos administrativos han mantenido una regulación similar en lo que se refiere a la responsabilidad de los contratistas por los daños causados a terceros como consecuencia de la ejecución de tales contratos arts. 97.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio; 198*

de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; 214 Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, si bien, obviamente y por razones temporales, ésta última Ley no resulta aplicable en el presente asunto. La concreta legislación aplicable vendrá determinada por la fecha de adjudicación del contrato a (...), si bien, como se ha dicho, no difieren en su regulación material sobre este extremo.

Los citados artículos de la legislación de contratos están en relación con los dos últimos párrafos del art. 9.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y con el art. 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que atribuyen en exclusiva a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive, incluso cuando a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, o estos o la Administración cuenten con un seguro de responsabilidad, en cuyo caso la aseguradora está también legitimada pasivamente ante dicho orden jurisdiccional.

Según los referidos artículos de la legislación de contratos, la responsabilidad del contratista ante los particulares es una responsabilidad directa. La Administración no responde por los daños causados por su contratista ni mancomunada, ni solidaria, ni subsidiariamente. Por esta razón, en los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista y las aseguradoras de una y otro, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces éste será el obligado a resarcirlo. La entidad contratista y, en su caso, las aseguradoras ostentan por tanto la cualidad de interesadas según el art. 4.1.b) LPACAP. Así lo ha razonado este Consejo Consultivo en varios de sus Dictámenes, entre los que cabe citar el 554/2011, de 18 de octubre de 2011; 93/2013, de 21 de marzo de 2013; 132/2013, de 18 de abril de 2013; y 91/2015, de 19 de marzo; 291/2015, de 29 de julio y 41/2017, de 8 de febrero. Por esta razón la Administración ha de llamar al procedimiento administrativo al contratista y, en su caso, a su aseguradora, lo que se ha llevado a efecto en el presente caso en relación con la concesionaria del servicio”».

Así pues, como se indica en el Dictamen 500/2021, de 19 de octubre, « (...) tanto la legislación vigente en materia de contratación pública, como las preteritas regulaciones relativas a la responsabilidad por daños causados en ejecución de un contrato administrativo, imponen al contratista la obligación de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de la ejecución del contrato, salvo cuando tales daños y

*perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, en cuyo caso será ésta la responsable.*

*En definitiva, el procedimiento para las reclamaciones por daños causados por contratistas con la Administración es el regulado en la LPACAP (en nuestro caso, la LRJAPPAC) cuando el perjudicado reclama a ésta el resarcimiento; y en ellos está legitimada pasivamente la empresa contratista, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación de esta, entonces éste será el obligado a resarcirlo. Así lo ha razonado este Consejo Consultivo en numerosos Dictámenes como los ya señalados anteriormente o en los DDCC 554/2011, de 18 de octubre de 2011; 93/2013, de 21 de marzo de 2013; y 132/2013, de 18 de abril de 2013 o 362/2020, de 1 de octubre.*

*De esta manera, resulta necesario que se le comunique la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos».*

Pues bien, en el presente supuesto, consta acreditado que la entidad (...), ha sido llamada al procedimiento administrativo (folios 159 y ss. del expediente), dándole traslado de todas las actuaciones practicadas y brindándole la posibilidad de formular alegaciones y/o proponer los medios de prueba que estime convenientes en defensa de sus intereses.

5.3. Finalmente, se ha de recordar que, como repetidamente ha razonado este Consejo Consultivo (Dictámenes 99/2017, de 23 de marzo, 166/2019, de 9 de mayo de 2019, 214/2019, de 6 de junio, y 202/2020, de 3 de junio, entre otros), el 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 ciudadanos de su actuación, sin perjuicio de que a la aseguradora se le pidan los informes que considere precisos la Administración para la determinación y valoración del daño.

6. En la tramitación del presente expediente se ha incumplido el plazo de seis meses que para su resolución establece el art. 13.3 RPAPRP. La demora producida no impide, sin embargo, la resolución del procedimiento, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 42.1 y 43.3.b) LRJAP-PAC.

## II

1. La reclamante insta la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el funcionamiento anormal del servicio público municipal.

A este respecto, la interesada reclama la indemnización de los daños que le han sido irrogados como consecuencia de la caída que sufrió el día 12 de agosto de 2015 a la altura del número 18 de la calle Palafox (término municipal de las Palmas de Gran Canaria), debido al mal estado de conservación de la vía pública por la que transitaba. Así, en su escrito de reclamación inicial manifiesta lo siguiente -folios 4 y ss.-:

*«1º. - Mi mandante, el pasado mes de agosto de 2015, marchó hacia las Palmas de Gran Canaria, para vacaciones estivales, desde el día (...) de agosto de 2015, donde se alojó APARTAMENTOS (...).*

*2º. - Al mismo tiempo, aprovechó para visitar en dicha época vacacional a su amistad oriunda de Las Palmas de Gran Canaria, (...), domiciliada en la calle (...)-*

*Dicha caída fue causada y provocada, por un desperfecto en la propia calzada tipo socavón, de aproximadamente unos 30 cm de diámetro. -*

*DOCUMENTO Nº 1, Acta de Intervención Policial,*

*"Los agentes, mientras atienden a la señora, observan como efectivamente, a escasos metros hay un desperfecto en la calzada, siendo un hundimiento de unos 30 centímetros de diámetro, del cual se adjunta reportaje fotográfico"*

*4º.- Requerida que fue la presencia policial, esta levantó Acta de lo ocurrido, la cual se aporta, para adveración de la presente reclamación.-*

*5º. - Casi DE FORMA INMEDIATA, a la caída, la Sra. (...), fue trasladada de urgencias, al Hospital Universitario de Gran Canaria, Dr. NEGRIN.-*

*La misma fue intervenida quirúrgicamente, como cirujanos principales por el Dr. (...), y Dr. (...), con diagnóstico principal de Fractura Transindesmal conminuta de tobillo izquierdo».*

2. Partiendo de lo anteriormente expuesto, la reclamante afirma la concurrencia de los requisitos sobre los que se asienta la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública -folios 6 y 7-:

*«2ª. - Se dan todos los requisitos establecidos en el art. 139 de la citada Ley:*

- El funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; en este caso, la falta de cuidado o mantenimiento de la calzada, suelo público, competencia del Ayuntamiento u órgano que le corresponda de Las Palmas de Gran Canaria

- Lesión de un particular en sus bienes, en este caso la salud, y derechos, derecho a disfrutar de sus vacaciones previamente abonadas al causante del daño, y ausencia de fuerza mayor.

- Daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con la Sra. (...).

3ª. - Se dan igualmente los requisitos establecidos en el art. 141, concurriendo las lesiones y daño con la ausencia del deber de soportar dicho daño; igualmente se trata de un daño cuya causación, además de preverse, pudo haberse evitado de actuar correctamente el órgano municipal responsable de dicha calzada. Igualmente, la valoración del daño se ha efectuado con arreglo a criterios predominantes de mercado, y en el otro con arreglo al baremo de indemnización para accidentes del año 2014, aplicable al año 2015.-

4ª. - Con arreglo al art. 141.3 de la citada ley, la indemnización se calculó a fecha de producción del daño, por lo que deberá ser debidamente actualizada a con arreglo al IPC, al que deberán añadirse los intereses de demora de acuerdo con lo previsto en la LGP.

5ª. - La reclamación se efectúa a instancia del perjudicado dentro del plazo de prescripción del art. 142.5 y procede, con arreglo al art. 143. 1, la tramitación por la vía del Procedimiento abreviado, al ser inequívocos la relación de causalidad entre el funcionamiento anormal y la lesión así como la valoración del daño y la cuantía de la indemnización.

6ª. - En cualquier caso, las responsabilidades de derecho privado establecidas en el art. 144 de la reiterada ley, son igualmente exigibles por la vía del art. 139 de la misma».

3. Finalmente, la perjudicada concluye su escrito de reclamación inicial solicitando la indemnización -con arreglo al baremo de tráfico- de los daños sufridos a raíz de la caída, cuantificando la misma en 9.064,69 euros, de acuerdo con el desglose establecido en el Antecedente de Hecho 6.º de dicho escrito.

### III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

1.- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, el día 28 de enero de 2016, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la interesada

solicita una indemnización por los daños y perjuicios soportados a raíz de la caída sufrida en la vía pública el día 12 de agosto de 2015.

2.- Con fecha 26 de febrero de 2016 se da traslado del siniestro a la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades. Dicha comunicación es recibida por la entidad aseguradora el día 1 de marzo de 2016.

3.- El día 14 de marzo de 2016, se emite Resolución n.º 6547/2016, del Director General de la Asesoría Jurídica, por la que se acuerda la admisión a trámite de la reclamación interpuesta y se designa instructor y secretario del procedimiento. Asimismo, se acuerda notificar dicha admisión a trámite de la reclamación a la compañía de seguros con la que tiene suscrita póliza de cobertura el Ayuntamiento, « (...) *habida cuenta que la resolución que se adopte en el expediente de relación por supuesta responsabilidad patrimonial podría afectar a los intereses de esa Entidad Aseguradora, con conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro*».

Dicha resolución administrativa consta notificada a la compañía aseguradora y al representante de la interesada, con fechas 21 y 22 de marzo de 2016, respectivamente.

4.- Mediante oficio de 25 de julio de 2016, el órgano instructor solicita informe a la Unidad Técnica de Vías y Obras.

5.- Con fecha 29 de julio de 2016, la Unidad Técnica de Vías y Obras emite el informe requerido por el instructor; dejando constancia de los siguientes extremos:

*«2. Consultada la base de datos, se ha comprobado que existe parte de anomalía de la Policía Local con fecha de entrada en esta Unidad el 24 de agosto de 2015, relativo a dicho hecho.*

*3. Los trabajos de reparación fueron encomendados a la empresa (...) entidad adjudicataria del contrato de mantenimiento de la red viaria en la zona donde se encuentra ubicado dicho lugar siendo ejecutados con fecha 1 de abril de 2016».*

6.- Mediante oficio de 15 de septiembre de 2016 se solicita la emisión de informe a la Unión Temporal de Empresas (...), respecto a la reclamación patrimonial planteada por (...)

Tras ser reiterada la petición de informe, el mismo es finalmente emitido con fecha 14 de octubre de 2016.

7.- El día 14 de junio de 2017, el órgano instructor dicta resolución por la que se acuerda la apertura del periodo probatorio.

Dicho acuerdo consta notificado al representante de la perjudicada y a la aseguradora del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

8.- Con fecha 7 de julio de 2017 se acuerda la apertura del trámite de audiencia, concediendo a los interesados un plazo de diez días para que puedan formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

Dicho acuerdo es notificado, según consta en el expediente administrativo, al representante de la perjudicada y a la entidad aseguradora de la Administración Municipal.

9.- Mediante escrito del representante de la perjudicada, con registro de entrada en el Ayuntamiento el día 11 de julio de 2017, se presenta el correspondiente pliego de preguntas a formular a la testigo propuesta y admitida como prueba en el procedimiento administrativo de referencia.

10.- Con fecha 28 de mayo de 2019, y previa notificación a la reclamante, a la entidad aseguradora y al propio testigo propuesto, se procede a practicar la prueba testifical admitida, con el resultado que obra documentado en las presentes actuaciones.

11.- Mediante Resolución del órgano instructor, de 1 de agosto de 2019, se solicita a la entidad aseguradora con la que tiene suscrito contrato de seguro el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, la emisión de informe valorando las lesiones producidas en el siniestro, a efectos de determinación de la cuantía indemnizatoria.

12.- Con fecha 2 de octubre de 2019 se recibe el informe médico de valoración emitido por la entidad aseguradora, cuantificando la indemnización en 7.887,83 euros.

13.- Mediante Resolución del órgano instructor de 5 de noviembre de 2019 se acuerda la apertura de un segundo trámite de audiencia, otorgando a los interesados un plazo de diez días para que éstos puedan formular alegaciones y presentar cuantos documentos y justificaciones estimen pertinentes.

Dicha Resolución consta notificada, en exclusiva, al representante de la perjudicada.

14.- Con fecha 6 de noviembre de 2019, la reclamante presenta escrito por el que se evacua el trámite conferido.

15.- Con fecha 21 de noviembre de 2019, se formula Informe-Propuesta de Resolución en virtud de la cual se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...) en representación de (...), « (...) a consecuencia de haberse caído al bajar de la acera y pisar un socavón ubicado sobre el asfalto, en zona reservada para el estacionamiento de vehículos, a la altura del número 18 de la calle Palafox, el pasado 12 de agosto de 2015».

16.- Mediante oficio de 26 de febrero de 2020 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 3 de marzo de 2020) se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 142.3 LRJAP-PAC en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

17.- Con fecha 3 de junio de 2020 el Consejo Consultivo de Canarias emite Dictamen 202/2020, en el que se señala que la Propuesta de Resolución sometida a su consideración jurídica no es conforme a Derecho y que procede retrotraer las actuaciones en los siguientes términos:

*« (...) del informe emitido por la Unidad Técnica de Vías y Obras, de 29 de julio de 2016 -folio 37-, se desprende que el servicio de conservación y mantenimiento de la red viaria municipal en el concreto lugar y momento en que se produce el siniestro se encontraba gestionado indirectamente mediante contrato administrativo de servicios por la U.T.E “ (...) / (...) ”.*

*A este respecto se ha de advertir que la única actuación que consta en el expediente en relación con esta entidad mercantil es la solicitud de informe practicada por el órgano instructor con fecha 15 de septiembre de 2016, y su posterior emisión el día 14 de octubre de 2016.*

*Sin embargo, en las actuaciones practicadas se constata que la entidad contratista (Unión Temporal de Empresas) no ha sido llamada a este procedimiento; y puesto que, eventualmente, pudiera resultar responsable de los daños irrogados a la reclamante, procede la retroacción del procedimiento.*

*En efecto, al ser la entidad contratista la responsable del servicio público municipal, resulta necesario que se le comunique la tramitación del presente procedimiento a los efectos de que pueda personarse en el mismo en defensa de sus derechos e intereses legítimos [art. 31.1, letra b) LRJAP-PAC]. Es necesario retrotraer el procedimiento a fin de notificar a la citada entidad mercantil la incoación del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial para que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas. (...).*

*Una vez cumplimentados esos trámites, se habrá de otorgar nuevo trámite de audiencia a todos los legitimados en el procedimiento; debiendo, a continuación, elaborar una nueva Propuesta de Resolución que deberá ser sometida a dictamen de este Consejo».*

18.- Con fecha 6 de julio de 2020 el órgano instructor acuerda remitir a la entidad contratista encargada de la « (...) *gestión indirecta y/o realización de las obras que, presuntamente, originaron el siniestro denunciado (...)* », « (...) *copia de la reclamación interpuesta así como acuerdo de inicio y admisión a trámite de expediente, por (...) representada por (...), para que se persone en el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios (...)* ».

Dicho acuerdo consta debidamente notificado a la entidad contratista. Sin embargo, una vez transcurrido el plazo otorgado, la entidad mercantil no comparece a los efectos de formular alegaciones y/o proponer medios de prueba.

19.- Con idéntica fecha se acuerda la apertura de un «*nuevo trámite de audiencia y vista del expediente*» a la empresa contratista, que es convenientemente notificado a esta. Nuevamente, dicha entidad no hace valer su derecho a formular alegaciones.

20.- Con fecha 2 de marzo de 2021 la instructora del procedimiento emite informe jurídico en el que se propone desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...) en representación de (...).

21.- Con idéntica fecha se acuerda la apertura de un nuevo trámite de audiencia; dándose traslado de este a la reclamante, a la aseguradora municipal y a la entidad contratista (...).

22.- Con fecha 6 de octubre de 2021 se formula Informe-Propuesta de Resolución en virtud de la cual se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...) en representación de (...), « (...) *a consecuencia de haberse caído al bajar de la acera y pisar un socavón ubicado sobre el asfalto, en zona reservada para el estacionamiento de vehículos, a la altura del número 18 de la calle Palafox, el pasado 12 de agosto de 2015*».

23.- Mediante oficio de 29 de septiembre de 2021 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 6 de octubre de 2021) se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 142.3 LRJAP-PAC en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

## IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación interpuesta por la perjudicada al considerar el órgano instructor que, aunque ha quedado acreditada la producción del hecho lesivo, no concurre relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño reclamado, puesto que el mismo se debe únicamente a la actuación inadecuada de la propia reclamante: la causa del daño se halla en la falta de diligencia debida de la interesada, que cruzaba la calzada por lugar no habilitado para el paso de peatones.

2. Pues bien, una vez examinado el contenido del expediente administrativo, se entiende que en el presente supuesto ha quedado acreditado el hecho por el que se reclama, así como los daños derivados del mismo, pero no así la relación causal entre el indicado daño y el funcionamiento del servicio público.

En efecto, tal y como acertadamente se indica en la Propuesta de Resolución - folios 240 y 241-, procede desestimar la pretensión resarcitoria planteada por (...) « (...) por atribuirse la responsabilidad de la caída a la propia perjudicada, al no haber cruzado la calle por el paso de peatones habilitado para ello, que estaba cerca del lugar en que se produjo la caída, de forma que su actuación negligente la realiza a su propio riesgo.

*Del art. 49 del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, deriva la obligación del peatón de transitar, a falta de zona peatonal, por otro lugar dado que “cuando ésta no exista o no sea practicable, en cuyo caso podrá hacerlo por el arcén o, en su defecto, por la calzada, en los términos que reglamentariamente se determine”.*

*Por su parte, establece en el art. 121 Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre (vigente en el momento del accidente, al no haberse dictado el Real Decreto 1514/2018, de 28 de diciembre, por el que se modifica aquél), relativo a la circulación por zonas peatonales, como excepciones: “1. Los peatones están obligados a transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no exista o no sea practicable; en tal caso, podrán hacerlo por el arcén o, en su defecto, por la calzada, de acuerdo con las normas que se determinan en este capítulo (artículo 49.1 del texto articulado)”.*

*En este caso, es cierto que el firme de la calzada no se encontraba en las adecuadas condiciones de mantenimiento y conservación; pero también ha de repararse en que el lugar donde sucedió el accidente tampoco está pensado para el uso peatonal, siendo distinto el nivel de conservación y mantenimiento exigible en ambos casos.*

*En relación con la actuación de la interesada, aún desconociendo el punto de la calle a la que se dirigía, bien calle (...) o calle (...), que menciona en su escrito, debió dirigirse en*

*cualquier caso hacia la calle (...), donde existía paso de peatones, a unos 20 metros, del lugar de la caída, en vez de cruzar por un punto de la calzada no autorizado para peatones. Si, por el contrario, transitaba en dirección a (...), tenía un paso de peatones a la altura del (...) a 92,20 m aproximadamente.*

*En cualquier caso, si decidió cruzar la vía, utilizando el espacio existente entre vehículos estacionados, por un punto de la calzada no autorizado para peatones, debió cerciorarse de que podía hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido, y al atravesar la calzada, debió caminar perpendicularmente al eje de ésta (art. 124 Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre).*

*Por un lado, era de día al ocurrir el accidente (...); además, según las declaraciones de la testigo el accidente sucedió por la mañana. Por tanto, no había impedimento en la visibilidad. Por lo demás, es exigible a la viandante el uso del paso de peatones inmediato, que estaba en condiciones de ser utilizado».*

3. Respecto a la cuestión analizada en este expediente, se ha de traer a colación lo dispuesto, entre otros, en el Dictamen 503/2018, de 7 de noviembre:

*« (...) el reclamante (...) cruzó una parte de la calzada no habilitada para los peatones produciéndose ahí la caída, pudiendo haberlo hecho por el paso de peatones hasta la acera y desde ahí al vehículo.*

*Sobre esta cuestión ha señalado este Consejo Consultivo, entre otros, en el Dictamen 43/2016, de 18 de febrero, que:*

*“ (...) La reiterada doctrina de este Organismo al respecto (...) entiende que en caso de existir pasos para peatones, señalizados como tales, destinados para atravesar o cruzar una calle, en zona urbana, ese sería el lugar por el que deben ir los peatones cuando tengan que abandonar el tránsito por una acera para pasar a la otra, sin que ello excluya que circunstancialmente haya lugares donde no estén señalizadas tales zonas de paso de peatones, de modo que estos tengan necesidad de cruzar calles que no dispongan de dichas zonas de acceso o se encuentren muy distantes, en cuyo caso han de hacerlo con la precaución debida y conforme a lo que está reglamentariamente determinado”, doctrina que resulta ser aplicable a este supuesto.*

*Igualmente resulta aplicable lo dispuesto en el art. 121.3 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, relativo a que los peatones deben circular por la acera, si bien les permite abandonar la misma cuando resulte inevitable para cruzar por un paso de peatones o subir a un vehículo, pero, en todo caso, con la precaución debida.*

*Además, en el presente supuesto resulta mayor la diligencia exigible al interesado ya que (...) había un paso de peatones cercano, como señala el informe del Servicio y tal como se aprecia en las fotografías aportadas por el interesado y afirma la propia testigo.*

*A la vista de todo lo expuesto, y aún habiéndose probado el hecho mismo por el que se reclama, en todo caso, no hallaría nexo causal con el funcionamiento del servicio, debiendo insistirse, como hemos razonado reiteradamente, en que el art. 32 LRJSP, exige 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, en consecuencia, 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 es suficiente que éste haya sido defectuoso: es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad.*

*Como señala el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en la Sentencia de 5 de junio de 1998, en relación con un supuesto análogo al que ahora se examina, es decir, reclamación por daños personales a resultas de una caída en una infraestructura pública:*

*" (...) 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 Publicas 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; doctrina reproducida asimismo en el DCC 179/2014, entre otros.*

*Por lo tanto, a la vista de lo expuesto cabe concluir que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho, procediendo desestimar la reclamación del interesado (...)* ».

Igualmente, resulta de aplicación la doctrina contenida en el Dictamen 216/2014, de 12 de junio:

« (...) en cuanto a la relación causal entre el funcionamiento del servicio afectado y el daño reclamado, en el presente caso se detrae del informe del Servicio que en la zona había paso de peatones a unos 59,70 metros, no habiendo actuado el interesado correctamente, puesto que 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, 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, 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 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. Ello determina que siendo el lugar del suceso un lugar cotidianamente transitado por el reclamante, como se deriva del expediente, 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.*

*Por tanto, se entiende que la PR no es conforme a Derecho, 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».*

Consideraciones todas ellas que resultan de plena aplicación al supuesto analizado, en donde la actuación negligente de la reclamante -al cruzar la calzada sin la debida diligencia a través de una zona no habilitada para ello, pese a la

cercanía de dos pasos de peatones, según se extrae de los informes técnicos que obran en las actuaciones-, determina la ruptura del nexo causal, y, consecuentemente, la imposibilidad de apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

4. En conclusión, dado que en ningún momento a lo largo del procedimiento se ha acreditado por la parte reclamante la relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio y el daño por el que se reclama (y sí su falta de diligencia debida), no es posible inferir la responsabilidad de la Administración Pública por el daño por el que se reclama. De esta manera, procede desestimar la reclamación interpuesta.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal se considera que es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.