



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 4 8 / 2 0 2 1

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de noviembre de 2021.

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 ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 511/2021 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El dictamen solicitado tiene por objeto la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, tramitado por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, tras presentarse reclamación de indemnización por daños como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario.

2. La solicitud del dictamen es preceptiva, en virtud de lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 81.2, de carácter básico, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), pues la interesada reclamada una indemnización que asciende a 12.000 euros.

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución, resulta de aplicación la citada LPACAP, así como los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP); el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL), la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias; y el art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

4. La reclamante ostenta la condición de interesada en cuanto titular de un interés legítimo [art. 4.1 a) LPACAP], puesto que reclama por los daños sufridos como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento del servicio público viario municipal.

La legitimación pasiva le corresponde a la Administración municipal por ser la titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño [arts. 25.2.d) y 26.1.a) LRBRL].

5. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario, por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones que éste pueda efectuar en otros órganos municipales.

6. Además, el citado daño es efectivo, evaluable económicamente y está individualizado en la persona de la interesada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

7. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde la producción del daño, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se presentó el 9 de octubre de 2018 respecto de unos daños ocasionados el 17 de noviembre de 2017, por lo que la reclamación no es extemporánea.

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, de la documentación obrante en el expediente se deduce que el día 17 de noviembre de 2017, alrededor de las 06:50 horas, la interesada transitaba por la calle (...), en la intersección con el camino (...), acompañada de su hija, cuando sufrió una caída ocasionada por la existencia de una irregularidad en la calzada, pues se vio obligada a dejar la acera para cruzar la calle, pues la propia calle no tenía en las inmediaciones ningún paso habilitado para que cruzaran los peatones. Este accidente le ha causado a la interesada la fractura de la cabeza de radio, grado II, del codo derecho, reclamando no solo por los daños físicos padecidos, sino también por los gastos de transporte una indemnización total de 12.000 euros.

2. En cuanto a la tramitación del presente procedimiento, si bien consta la denuncia previa de los hechos ante la Policía Local, dicho procedimiento comenzó con la presentación del escrito al efecto, realizada el día 10 de octubre de 2018; posteriormente, el día 4 de abril de 2019, se presentó un escrito de mejora de la

reclamación inicial, con valoración de daños incluida. Así mismo, consta en el expediente el informe preceptivo del servicio, el informe médico pericial de la compañía aseguradora del Ayuntamiento, la apertura del periodo probatorio, practicándose las dos pruebas testificales propuestas por la interesada. Además, se le otorgó el trámite de vista y audiencia a dicha reclamante, la cual presentó escrito de alegaciones. Por último, se formuló la Propuesta de Resolución el día 1 de octubre de 2021.

Se ha sobrepasado sobradamente el plazo máximo para resolver, que es de seis meses, conforme al art. 91.3 LPACAP. No obstante, aun fuera de plazo, y sin perjuicio de los efectos administrativos y, en su caso, económicos que ello pueda comportar, la Administración debe resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

III

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por la interesada, puesto que el órgano instructor considera que no concurre relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y los daños padecidos por la interesada, ya que el accidente sufrido por la interesada se debe exclusivamente a su propia falta de diligencia.

En la Propuesta de Resolución se ha señalado al efecto lo siguiente:

«De esta forma se puede concluir que a pesar de la existencia de una tapa de registro que se encuentra sobreelevada debido a la obra de asfaltado que se realizó en el Camino de (...) confluencia con la calle (...), no imposibilita un uso normal por parte de los peatones que transiten a través de ella por la acera, por ser esta la vía destinada al exclusivo uso de los peatones. A mayor abundamiento, de la prueba testifical practicada y de la documentación aportada al expediente, se tiene conocimiento de que la interesada es vecina de la zona donde tiene lugar el incidente (ya que su domicilio se encuentra a escasos metros), teniendo por tanto, conocimiento pleno de la existencia de las obras que por esas fechas se realizaban. Asimismo, no ha quedado acreditado por la interesada que no le fuera imposible percatarse del desperfecto, ni que no pudiera haberlo evitado o sorteado, más aún dentro de una zona de obras debidamente señalizada tal y como cita el informe de la Policía Local. Asimismo, haciendo referencia a dicho informe en relación a los hechos, a tenor literal se dispone que "observando los Agentes cierta imprudencia por su parte no tomando las medidas de seguridad necesarias, y estando la acera habilitada para circular por ella y la calzada perfectamente señalizada a consecuencia de las obras de acondicionamiento" Por ello, la reclamante debió adoptar las debidas precauciones a fin de prevenir y evitar peligros o anomalías que, como sucede en este caso, son totalmente perceptibles si se transita con un

mínimo deber de diligencia que le corresponde a cualquier peatón, máxime cuando no lo hagan por espacio destinados al uso de estos. Por todo lo expuesto, el daño ocasionado, es imputable a la falta de diligencia de la interesada».

2. En el presente asunto, el hecho lesivo ha resultado debidamente acreditado, pues consta que dos agentes de la Policía Local se hallaban cerca del lugar del accidente en el momento de su producción, percatándose del mismo y socorriendo de inmediato a la interesada, que fue trasladada sin dilación al Hospital, constando en el expediente la documentación acreditativa de todo ello. Además, las declaraciones testificales de la hija de la interesada y de una vecina que presenciaron el hecho lesivo confirmen la realidad del accidente sufrido por la reclamante.

3. Ha resultado probado también que no había ningún paso de peatones en las inmediaciones de la zona del accidente, tal y como se puede observar en el material fotográfico obrante en el expediente (páginas 43 y 44), viéndose la interesada obligada a cruzar por donde lo hizo, pues el accidente no se produjo porque la misma decidiera transitar por la calzada sin motivo alguno, sino porque necesitó cambiar de acera para completar su recorrido.

Así las cosas, este Consejo Consultivo ha manifestado en diversos dictámenes (por todos, DDCC 467/2008 y 311/2015), 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 también por el art. 124 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, que 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”.

Todo ello sin olvidar la reiterada doctrina de este Organismo al respecto, que 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 éstos 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». Todo lo cual es aplicable al supuesto que nos ocupa.

4. De igual modo, ha quedado también demostrada la existencia de múltiples deficiencias en la referida calzada, en virtud del material fotográfico adjunto al expediente, así como la realidad de las lesiones padecidas, que son las propias de un accidente como el relatado por la interesada.

5. Cabría concluir por virtud de cuanto antecede que, en este caso, existe la requerida relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio viario y los daños reclamados por la interesada a los efectos del surgimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues no había un paso habilitado de forma específica para que los peatones cruzaran la calle, sino que estos se veían obligados a hacerlo por una zona en obras.

Pero también es cierto, sin perjuicio de ello, que se produce una concurrencia de causas, ya que eran evidentes las obras, máxime, para la interesada que tenía su residencia en la zona del accidente, la cual debió extremar la atención al transitar por dicho lugar.

Esta negligencia, sin embargo, no tiene la entidad suficiente para ocasionar la ruptura del nexo causal, pero sí implica que, frente al criterio de la Administración sea necesario proceder a la moderación de la cuantía indemnizatoria.

En supuestos como este ha señalado por este Consejo Consultivo (por todos, DCCC 360/2021, de 5 de julio) lo que sigue:

«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.

En este sentido, en el Dictamen 142/2016, de 29 de abril, se señala por este Organismo lo siguiente:

(...) de la presencia de obstáculos o desperfectos en la calzada no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que tales irregularidades, de existir, resulten visibles para los peatones, porque estos están obligados a transitar con la debida diligencia al objeto de evitar posibles daños (DDCC 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio; 374/2014, de 15 de octubre; 152/2015, de 24 de abril; 279/2015, de 22 de julio; 402/2015, de 29 de octubre; 441/2015, de 3 de diciembre; y 95/2016, de 30 de marzo, entre otros muchos)´´.

Y añade el Dictamen 307/2018:

“No obstante, 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 y es 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).

Al respecto este Consejo Consultivo ha manifestado en el reciente Dictamen 85/2018, de 1 de marzo, que es responsabilidad de las Administraciones Públicas titulares de las vías asegurar que en los lugares de obligado paso y uso por los peatones no existan obstáculos o elementos que dificulten su deambulación segura y que estos usuarios pueden depositar su confianza en que las mismas velarán por el adecuado estado de dichos lugares y no se vean obligados a incorporar especiales cautelas en su utilización”», doctrina aplicable al presente asunto.

6. Respecto a la modulación de la cuantía indemnizatoria, en el Dictamen 193/2021, de 22 de abril, entre otros muchos, se ha señalado lo siguiente:

«Respecto a la moderación del quantum indemnizatorio, el Tribunal Supremo ha señalado lo siguiente (sentencia de esta Sala 3.ª, sección 6.ª, del Tribunal Supremo, de 12 de mayo de 1998):

«Aun cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose a un carácter directo, inmediato y exclusivo para caracterizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, la aplicación de esta doctrina no puede ser realizada sin importantes matizaciones que ha llevado a cabo la jurisprudencia más reciente. Así, la sentencia de 25 de enero de 1997 afirma que la imprescindible relación de causalidad entre

la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes (aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización) y esta misma doctrina es reiterada por la de 26 de abril de 1997. Por su parte, la sentencia de 22 de julio de 1988 ya declaró que la nota de "exclusividad" debe ser entendida en sentido relativo y no absoluto como se pretende, pues si esta nota puede exigirse con rigor en supuestos dañosos acaecidos por funcionamiento normal, en los de funcionamiento anormal el hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación (asumiendo cada una la parte que le corresponde) o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado».

Por su parte, la sentencia de 8 de octubre de 2013, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4.^a, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Rec. 274/2012), se pronuncia en los siguientes términos:

«En los pleitos relativos a responsabilidad patrimonial de la Administración pública no es infrecuente que se produzcan interferencias entre los títulos de imputación de responsabilidad afectantes a la Administración.

En nuestro ordenamiento jurídico se admite la posibilidad de que, pese a que exista culpa por parte de quien sufrió la lesión y siempre que ésta no sea excluyente de la responsabilidad patrimonial de la Administración, subsista la relación de causalidad a que se refiere el artículo 139 de la Ley 30/1992. En estos casos si concurren además el resto de los requisitos exigidos legalmente, puede declararse la responsabilidad de la Administración.

El reparto de la carga indemnizatoria presupone que el daño es jurídicamente imputable a ambos sujetos de la relación, por haberse acreditado que la conducta de la víctima también ha tenido poder suficiente para causarlo. En estos casos en que el efecto lesivo es jurídicamente imputable en parte al perjudicado y en parte a la Administración, la responsabilidad de ésta última únicamente habrá de cubrir una parte del daño, debiendo el perjudicado cargar con la otra parte. Y precisamente es esta concurrencia de culpas la que impone una moderación de la cifra indemnizatoria. Para concretar y asignar las cuotas lesivas cuando no sea posible averiguar la cuota ideal con la que la víctima ha contribuido la producción del daño es procedente imputar el efecto lesivo a las dos partes por mitad».

A la vista de la doctrina expuesta, y teniendo en cuenta las concretas circunstancias del caso que nos ocupa, le corresponde asumir a cada uno de los sujetos implicados en el presente expediente el 50% de la cuantía indemnizatoria,

por lo que la indemnización que corresponda habrá de minorarse con arreglo a dicho porcentaje.

La cuantía total de la indemnización, por otra parte, ha de comprender la totalidad de los daños acreditados, y se corresponde por tanto con la calculada por la compañía aseguradora del Ayuntamiento, sin incluir el gasto efectuado en relación con el transporte de su domicilio al centro en el que recibió el tratamiento de rehabilitación, que no ha quedado demostrado.

Dicha cantidad se funda a su vez en un informe médico pericial y asciende a la cantidad de 11.302,24 euros; de la que, por tanto, le corresponde a la interesada el 50%, como ya se ha determinado.

En todo caso, la cuantía final de esta indemnización deberá actualizarse además, a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, todo ello de conformidad con lo establecido en el art. 34.3 LRJSP.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que desestima la reclamación formulada, no es conforme a Derecho, debiéndose estimar parcialmente dicha reclamación en los términos expuestos en el Fundamento III de este Dictamen.