



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 7 6 / 2 0 2 2

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 7 de diciembre de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de La Palma en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), en representación de (...), por lesiones personales ocasionadas como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 438/2022 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 Cabildo Insular de La Palma, tras presentarse reclamación de indemnización por daños sufridos a consecuencia de una tapa de registro tipo A-1, de fibra óptica, titularidad de dicho Cabildo Insular.

2. La cuantía reclamada por la interesada asciende a 15.914,15 euros, lo que determina la preceptividad del 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 (LCCC), 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), habiendo sido remitida por el Presidente del Cabildo de La Palma, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resulta de aplicación, además de la citada LPACAP, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen

* Ponente: Sra. de León Marrero.

Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1. En este sentido, se ha de indicar que la reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños personales sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, de una tapa de registro de titularidad insular.

4.2. Por otro lado, el Cabildo Insular está legitimado pasivamente porque se imputa la producción del daño a la existencia en la vía pública, que es de titularidad municipal, de una tapa de registro tipo A-1, titularidad del Cabildo Insular y que ocasionó el hecho lesivo.

5. 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 día 25 de mayo de 2017, respecto de un hecho lesivo producido el día 4 de mayo de 2017, sin perjuicio del periodo de tiempo transcurrido hasta la consolidación de las lesiones de la interesada.

6. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara a la interesada resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). En el presente supuesto, se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

II

En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, en la reclamación formulada por la interesada se afirma que:

«Primero.- Que con fecha 4 de mayo de 2017, sobre las 17.30 horas, cruzaba por la calle para acercarse a la zona de aparcamiento de su vehículo cuando tropezó con la tapa de registro de una arqueta que está mal colocada, sufriendo una caída. Hecho que ocurrió en (...), todo ello como consecuencia de una arqueta mal colocada, cuya tapa sobresale de la rasante de la carretera, tal como se puede apreciar en las fotografías que se adjuntan.

Segundo.- Que, como consecuencia de la caída tuvo que ser atendida por el personal de una ambulancia de soporte vital básico y trasladada al Servicio de Urgencias del Centro de

Salud de Los Llanos de Aridane, como resultado del fuerte traumatismo que le imposibilitaba mover ambos brazos (se adjunta copia del Informe de asistencia de la Ambulancia)

Tercero.- Que, una vez atendida en el Servicio de Urgencias del Centro de Salud se comprueba con Rayos X que presenta una luxación en el hombro derecho y una fractura en el cuello del húmero izquierdo, por lo que una vez sedada es trasladada en ambulancia de soporte vital básico al Hospital General de La Palma (Se adjunta informe clínico de urgencias del Centro de Salud).

(...)

Tercero.- Queda meridianamente clara la relación causa efecto entre los hechos causantes del daño, una caída fortuita ocasionada por una arqueta mal colocada en la vía, que sobresale de forma importante sobre la rasante de la misma, y los daños sufridos, así como la responsabilidad de la administración por la falta de un adecuado mantenimiento de la carretera y los elementos que se encuentran en ella. Y es evidente que corresponde a esa administración insular el deber de vigilancia y mantenimiento de la vía y del buen estado de las arquetas, debiendo vigilar también la no peligrosidad de las mismas para las personas».

La interesada reclama por las lesiones padecidas una indemnización total de 15.914,15 euros.

III

1. En cuanto al desarrollo del procedimiento, se presentó la reclamación por la propia interesada el día 25 de mayo de 2017.

2. Posteriormente, el día 6 de marzo de 2018, por Decreto de la Presidencia del Cabildo Insular, se inadmitió a trámite la reclamación. Contra dicha Resolución se presentó recurso de reposición por la interesada el día 9 de abril de 2018; tras la emisión de informe técnico por el servicio de infraestructura del Cabildo Insular, el día 16 de octubre de 2018, quedó claramente determinado que la vía pública en la que se halla la tapa de registro de la fibra óptica es de titularidad municipal (término municipal de Tazacorte), pero la arqueta o tapa de registro es de titularidad del Cabildo Insular, constado incluso en la misma el escudo y nombre del Cabildo.

En consecuencia, el día 5 de diciembre de 2018 se dictó Decreto de la Presidencia del Cabildo Insular por el que se estimó el recurso interpuesto por la interesada y se admitió a trámite la reclamación formulada.

3. El día 30 de agosto de 2019, se emitió el informe preceptivo del servicio. Después de ello, se acordó la apertura del periodo probatorio y se practicaron las tres pruebas testificales propuestas por la interesada.

Así mismo, se le otorgó el trámite de vista y audiencia a la interesada, habiendo presentado escrito de alegaciones.

4. Por último, el día 8 de julio 2022 se emitió la Propuesta de Resolución, habiendo vencido el plazo resolutorio tiempo atrás, lo que no obsta, como se ha dicho, para que exista la obligación legal de resolver expresamente, sin perjuicio de los efectos administrativos que debiera conllevar y los económicos que pudiera comportar (art. 21 LPACAP); tras dicha Propuesta se emitió informe jurídico referido a la tramitación procedimental.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por la interesada, puesto que el órgano instructor entiende que no concurre relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño reclamado, ya que se debe exclusivamente a la negligencia de la interesada.

En dicha Propuesta de Resolución se alega por parte de la Administración lo siguiente:

«En el expediente que nos ocupa se ha propuesto la práctica de las testificales, las cuales han sido admitidas, constando su declaración en el expediente administrativo. A los efectos de poder resolver adecuadamente la reclamación presentada, podemos inferir de las mismas que la caída se produjo de forma efectiva en la arqueta referida por la reclamante, y aproximadamente a la hora designada, siendo que el daño producido es cierto y consta acreditado de los informes médicos.

Sin embargo, de dichas testificales también se desprende que la interesada iba caminando "hacia Los Llanos de Aridane por el lado derecho de la vía" [testifical de (...)] "iba en dirección a la avenida, es decir, dirección del puerto hacia los Llanos por el margen derecho" [testifical de (...)].

Dicha circunstancia es inclusive reconocida en trámite de alegaciones por la reclamante.

Tal y como consta en el informe técnico evacuado, y las fotografías incluidas en el mismo, la arqueta por la que la actora sufrió el daño se encuentra justamente al límite de la zona de aparcamientos (figura 1), de modo que si la denunciante estaba accediendo a los mismos, como consta en su reclamación, por la zona peatonal (figura 3) necesariamente hubiera alcanzado su vehículo antes de la referida arqueta, y si estaba yendo en sentido

contrario (tal y como deponen los testigos) no estaba accediendo al mismo a través de la acera sino de la calzada.

Dispone el artículo 121 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, que "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, se disponía tanto de acera como de paso de peatones para acceder a los aparcamientos donde se ubicaba su vehículo, no haciendo uso de las mismas, incumpléndose por tanto las normas de circulación».

2. En el presente supuesto, resulta demostrada la realidad del accidente, que se produjo en la forma alegada por la interesada, y ello es así en virtud de las declaraciones testificales. Además, también han quedado demostradas, mediante la documentación médica incorporada al expediente, las lesiones referidas.

Así, mismo, resulta probado por las alegaciones de la propia interesada, las testificales practicadas, los informes del servicio, y, especialmente, por el material fotográfico adjunto al expediente, que la tapa de registro causante del accidente se hallaba en la calzada, en una zona en la que no solo no estaba permitido el uso por los peatones, sino en la que ni siquiera estaba permitido el aparcamiento de vehículos, pues se observa la existencia de una línea amarilla, justo frente a la tapa de registro, señal que impide el aparcamiento en la zona.

También se aprecia con claridad en el material fotográfico que acompaña al último de los informes del servicio, que existe la posibilidad de acceder a la zona de aparcamientos de vehículos por las aceras que hay en dicha vía pública, tanto en un sentido como en otro, observándose, además, un paso de peatones en las inmediaciones de dicho aparcamiento.

3. En el reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 328/2022, de 8 de septiembre, se ha manifestado con carácter general, siguiendo la reiterada y constatare doctrina de este Organismo acerca de la responsabilidad patrimonial, que:

«En relación con el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas la jurisprudencia ha precisado (entre otras STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que «para

apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

- Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.

- Ausencia de fuerza mayor.

- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».

Asimismo, como se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo, tanto el art. 139 LRJAP-PAC, 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».

(...)

«Este Consejo Consultivo, siguiendo la reiterada doctrina jurisprudencial en la materia, ha manifestado, entre otros, en su Dictamen 382/2019, de 29 de octubre, que:

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

“ (...) En lo que atañe al nexo causal, se ha superado la inicial doctrina que supeditada la responsabilidad de la Administración a la existencia de una relación no solo directa sino exclusiva entre el funcionamiento del servicio y el resultado lesivo (STS 28-1-1972), lo que suponía excluir dicha responsabilidad cuando en el proceso causal incidía el comportamiento del perjudicado o la intervención de tercero, de manera que la jurisprudencia viene manteniendo que dicha intervención no supone excluir la responsabilidad de la Administración, salvo que aquella resulte absolutamente determinante.

(...) No obstante, el carácter objetivo de esta responsabilidad no supone que la Administración haya de responder de todas las lesiones que se produzcan en el ámbito del servicio público, siendo preciso para ello que la lesión pueda imputarse al funcionamiento del servicio, quedando exonerada la Administración cuando la intervención de tercero o del propio perjudicado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante del resultado

lesivo, quebrando la relación con el servicio público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo sea defectuoso”».

Doctrina que resulta ser plenamente aplicable al presente supuesto.

4. Así mismo, en el Dictamen de este Consejo Consultivo 548/2021, de 16 de noviembre, entre otros muchos, se ha señalado acerca del cruce de las vías públicas por parte de los peatones, lo siguiente:

« (...) 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.

5. Pues bien, teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, procede afirmar que en este caso no concurre relación de causalidad entre el actuar

administrativo y los daños alegados, pues la negligencia de la interesada, que accedió a los aparcamientos por una zona donde estaba prohibido el uso peatonal, es de tal gravedad, que ocasiona la plena ruptura de dicha relación de causalidad.

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 insular, es conforme a Derecho.