Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 5 0 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 12 de noviembre de 2024.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), en nombre y representación de (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio de alcantarillado de titularidad municipal (EXP. 615/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños que se alegan causados por el funcionamiento del servicio público de abastecimiento de agua potable a domicilio, evacuación y tratamiento de aguas residuales, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden en virtud del art. 25.2.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

2. La cuantía reclamada inicialmente asciende a 12.194,31 euros (con ocasión del trámite de audiencia, asumiendo un 30 % de la culpa, la interesada solicitó una indemnización que asciende a 8.283,16 euros), lo que determina la preceptividad de 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 (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 la Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

---

[*] **Ponente: Sra. Luengo Orol.**

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resulta de aplicación la citada LPACAP, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la LRBRL, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. En lo que se refiere al análisis de la legitimación activa y pasiva en este asunto, cabe señalar que:

4.1. En el procedimiento incoado la reclamante ostenta la condición de interesada en cuanto titular de un interés legítimo [art. 4.1.a) LPACAP], puesto que se reclama por los daños sufridos, como consecuencia, presuntamente, del estado de conservación de una alcantarilla de titularidad municipal.

4.2. En cuanto a la legitimación pasiva, le corresponde a la Administración municipal por ser titular de la alcantarilla causante del accidente, cuyo mantenimiento le compete, si bien la misma se halla en una vía pública gestionada por el Cabildo Insular.

Al respecto se alega en el informe del servicio de patrimonio del Ayuntamiento lo siguiente:

«SEGUNDO.- Atendiendo a la documentación presentada, el lugar del suceso se encuentra en la calzada de la carretera del Centro (GC-11O), a la altura del paso de peatones situado entre la calle (...) y (...).

Foto aérea de situación:

TERCERO.- Consultado el Inventario de Bienes y Derechos del Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria, se verifica que la Garretera GC-110 no ha sido municipalizada y no figura en el mismo.

CUARTO.- No obstante lo anterior, el mantenimiento de las instalaciones urbanas municipales corresponde en principio a los servicios correspondientes, en este caso la unidad técnica de Aguas, a la que en todo caso convendría solicitar informe que lo confirme».

El Ayuntamiento asume así su legitimación pasiva en virtud de lo expuesto en este informe.

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 a la Sra. Alcaldesa, sin perjuicio de las delegaciones que ésta pueda efectuar en otros órganos municipales.

6. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en 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 que se manifestaron en su totalidad los efectos del hecho lesivo, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se presentó el 13 de diciembre de 2023 respecto de unos daños ocasionados el 7 de junio de 2022, pero la interesada estuvo de baja médica hasta el día 14 de diciembre de 2022, determinándose las secuelas de sus lesiones posteriormente.

8. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). En el presente caso, se ha superado con creces el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP, sin justificación alguna para tal excesiva dilación. 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, del escrito de reclamación se deduce que son los siguientes:

Que el día 7 de junio de 2022, alrededor de las 14:00 horas, cuando regresaba a su Centro de trabajo, caminando por la acera de la vía pública que se denomina «*Carretera General del Centro*», al cruzar por la zona (...), pasó sobre una tapa de alcantarilla de titularidad municipal, situada en las cercanías de un paso de peatones, lo que produjo su caída, ya que dicha tapa estaba hundida con respecto al firme de la calzada.

Este accidente le ocasionó la fractura de su peroné izquierdo, del que fue intervenido posteriormente, reclamado una indemnización por los días que permaneció de baja y por su secuelas, que, finalmente, fijó en 8.283,16 euros, que se corresponde al 70 % de la valoración de sus daños efectuadas por la compañía aseguradora del Ayuntamiento, pues la interesada alega asumir el 30 % de la culpa dimanante del hecho lesivo.

III

1. En cuanto al procedimiento, el mismo se inició a través de la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, efectuada el día 13 de diciembre de 2023.

2. Este procedimiento cuenta con las siguientes actuaciones administrativas de interés:

2.1. Además, del informe del servicio de patrimonio reproducido anteriormente, obra en el expediente el informe del servicio de mantenimiento urbano, en el que se afirma que:

«1. Consultada la base de datos de esta Sección, no se han encontrado partes de anomalías o desperfectos relacionados con dicho suceso.

2. Existen dos expedientes de esa Sección relativos a dicho lugar: 291/2012 y 285/2016, el primero, referente a la caída de un peatón y, el segundo, a la de una motocicleta.

3. La carretera del Centro es una vía gestionada por el Cabildo Insular de Gran Canaria.

4. Visitado dicho emplazamiento, se aprecia la existencia de un pozo de registro, cuya tapa, sin identificación, de unos 0,58 m de diámetro, se encuentra a unos 4,50 cm por debajo del nivel de la rasante de la calzada.

5. La citada tapa, se encuentra a unos 0,30 m del bordillo y a unos 1,78 m del paso de peatones regulado por semáforo».

2.2. A su vez, se acordó al apertura del periodo probatorio, sin que se propusiera la practicándose las prueba testificales propuestas por la interesada.

2.3. Después de todo ello, se le otorgó el preceptivo trámite de vista y audiencia a la interesada y a la compañía aseguradora del Ayuntamiento, formulando alegaciones la reclamante.

2.4. Por último, se emitió la Propuesta de Resolución definitiva el día 19 de septiembre de 2024, la cual es objeto del presente Dictamen.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por la interesada, pues el órgano instructor considera que no concurre relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio y los daños padecidos por la interesada, pues el hecho lesivo se debe exclusivamente a su propia actuación negligente.

Así, sobre ello se alega en dicha Propuesta de Resolución que:

«La calzada por donde cruzó es el elemento de las vías destinado a soportar el tráfico rodado. El peso de los vehículos y la fricción de sus ruedas provoca el desgaste y consiguiente deterioro progresivo de su capa de rodadura, y bordillos, deterioro que se agrava por las contracciones y dilataciones que el material sufre por los cambios de temperatura a lo largo del día y de los cambios de estaciones. Por ello, inevitablemente a lo largo del tiempo aparecerán irregularidades, depresiones y baches en la calzada. El estado actual de las técnicas constructivas carece de los medios para impedir este deterioro, inevitable. El riesgo de dar un mal paso al topar con una irregularidad, desgaste, hueco, depresión, desconchado o bache de la calzada es por tanto un riesgo general de la vida, no es un riesgo generado por la existencia de la obra pública del vial ni por el funcionamiento del servicio público para su construcción y conservación. Ése riesgo sólo puede ser evitado con la diligencia que toda persona, para conservación de su integridad, ha de desplegar al deambular por la calzada, lugar no habilitado en principio para hacerlo, más aún cuando el paso de peatones está justo al lado.

La afectada conoce la zona donde se produjo la caída a plena luz del día, transitado por motivos de trabajo según relata, el accidente se debió exclusivamente a la falta de atención de la interesada, pues tal y como se señala en los informes técnicos incorporados al expediente, la demandante, en lugar de discurrir por el paso de peatones, que es sin duda la zona habilitada y convenientemente señalizada para el tránsito peatonal, decide, voluntaria y unilateralmente cruzar por ese lugar.

En definitiva, el daño cuyo resarcimiento se reclama no ha sido causado por el funcionamiento del servicio público municipal alguno, sino por la propia negligencia de la interesada»

2.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».

3. En este caso, la Administración no pone en duda la veracidad de las alegaciones de la interesada acerca del modo en el que se produjo el hecho lesivo, lo que demostró la interesada a través de las pruebas aportadas por ellas, principalmente los testigos y material fotográfico aportados.

Además, también ha quedado demostrado que la interesada no cruzó la calzada de la vía pública por el paso de peatones, sino que lo hizo fuera del mismo, estando situada la alcantarilla referida, cuya deficiencia no se niega por el Ayuntamiento, a 1,78 metros del referido paso de peatones, siendo evidente para cualquiera que el lugar por el que cruzó la interesada no estaba habilitado para el uso peatonal.

4. En el Dictamen de este Consejo Consultivo 497/2024, de 16 de septiembre, se ha manifestado que:

«4. Recientemente este Consejo Consultivo ha recordado en su Dictamen 548/2021, de 16 de noviembre, su consolidada doctrina establecida de manera reiterada acerca de este extremo. Con cita de otros pronunciamientos anteriores ha venido así a manifestar lo siguiente:

« (…) 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"».

Esta doctrina es aplicable al supuesto que nos ocupa, por las razones expuestas con anterioridad.

5. A mayor abundamiento, aun en el caso de que se hubiera demostrado la causa que hubiera justificado el cruzar por una zona no habilitada para los peatones, lo que no ha ocurrido como ya se ha puesto de relieve, tampoco puede pasar inadvertida la circunstancia de que la interesada cruzara por la calzada sin prestar la debida atención.

De haberlo hecho así se habría percatado con toda facilidad de la existencia de la deficiencia en la vía, siendo la misma, por razón de su situación, fácilmente evitable al hallarse junto al borde de la acera.

Esta falta de diligencia determinaría asimismo la ruptura del nexo causal existente entre el actuar administrativo y los daños reclamados.

En relación con este pormenor, en el Dictamen 157/2021, de 8 de abril, entre otros muchos, este Consejo Consultivo también tiene señalado:

«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"».

Esta doctrina igualmente resulta aplicable a este caso.

5. Por todo lo expuesto, se considera que no concurre relación causal entre el funcionamiento del Servicio y el daño reclamado por la interesada, pues la negligencia de la interesada, consistente en cruzar la calzada de la vía pública fuera del paso de peatones, el cual se situaba muy cercano al lugar del accidente, tiene la gravedad suficiente para ocasionar la plena ruptura de dicha relación causal.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina favorablemente la Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal, en virtud de lo manifestado en el Fundamento IV del presente Dictamen.