Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 22 de enero de 2025.

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 (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 759/2024 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 viario, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

2. En lo que se refiere a la preceptividad del presente Dictamen, es necesario precisar que la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025 ha modificado la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), mediante su Disposición final sexta que establece:

«Uno. Se modifica la letra e) del apartado 1.D) del artículo 11 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, que queda redactado como sigue:

«e) Reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad administrativa patrimonial cuya cuantía sea igual o superior a 60.000 euros. No obstante, tratándose de solicitudes de dictamen que versen sobre reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial frente a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Consejo

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

Consultivo será competente para dictaminar cuando la cuantía de la reclamación sea superior a 20.000 euros».

Dos. La reforma del apartado anterior se aplicará a los procedimientos que, habiéndose iniciado antes de su entrada en vigor, sea solicitado el dictamen después del 1 de enero de 2025».

El presente procedimiento se inició el día 26 de octubre de 2023 a través de la presentación del escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial y la solicitud de dictamen tuvo lugar por medio de oficio de 3 de diciembre de 2024, con registro de entrada en este Consejo Consultivo de 9 de diciembre de 2024; por tanto, rige la normativa anterior a tal modificación.

Es decir, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto cabe señalar que la solicitud del dictamen de este Consejo Consultivo es preceptiva -dado que reclama la interesada una indemnización total de 10.801,27 euros- de acuerdo con el art. 11.1.D.e) LCCC, en su redacción anterior a la referida modificación, en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). Está legitimada para solicitarlo la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

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 del pavimento de la vía de titularidad municipal.

4.2. En cuanto a la legitimación pasiva, le corresponde a la Administración municipal por ser titular de la vía pública en la que se produjo el hecho lesivo, cuyo mantenimiento le compete, no constando en el expediente que en la zona del término municipal en el que se produjo el mismo se prestara el servicio a través de empresa concesionaria.

5. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por ello, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial 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 26 de octubre de 2023 respecto de unos daños sufridos el 5 de septiembre de 2023.

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 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], aún tras expirar el citado plazo de seis meses.

II

En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, en el escrito de reclamación se exponen en los siguientes términos:

«PRIMERO. - En fecha 5 de septiembre de 2023 la que suscribe se dirigía caminando a su puesto de trabajo sito en la calle (...) de Las Palmas cuando a la altura de ICOT, en la calle (...) sufrí una caída al momento de ir a cruzar la calle.

La caída se produce como consecuencia del mal estado del pavimento, produciéndose una falta de mantenimiento, seguridad, sin aviso o señalización alguna.

La caída me ocasiona una lesión que me impide trabajar encontrándome hoy en día en situación de baja laboral. Lo anteriormente se acredita mediante la aportación del documento numero 1 consistente en fotografías del lugar.

SEGUNDO. - Como consecuencia de la caída fui auxiliada por unos vecinos que me ayudaron a trasladarme al centro de trabajo para informar de la situación. Posteriormente fui trasladada en ambulancia, al COMPLEJO HOSPITALARIO UNIVERSITARIO INSULAR DE LAS

PALMAS que después de realizar las pruebas pertinentes diagnostica FRACTURA DE PERONÉ DISTAL IZQUIERDO».

III

1. En cuanto al procedimiento, el mismo se inició a través de la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, efectuada el día 26 de octubre de 2023.

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

2.1. Obra en el expediente (F. 51 y sigs.) el informe de la Sección de Vías y Obras 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. Visitado dicho emplazamiento el día 5 de marzo de 2024, se aprecia un bache junto al bordillo de unos 2,25x0,52 m2, que produce un desnivel de hasta unos 4',00 cm aproximadamente.

3. Existen dos pasos de peatones que cruzan la calle (...) a ambos lados del lugar en que se encuentra el bache; uno, a la altura del n.º 11 a unos 23,10 m, cruzando por el paso de peatones de la calle (...); y, otro, delante del n.º 21 a unos 51,50 m, en las inmediaciones de la calle (...)».

2.2. A su vez, se acordó la apertura del periodo probatorio, practicándose la prueba testifical propuesta por la interesada.

2.3. Después de todo ello, se 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 el día 21 de noviembre 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 la propia e inadecuada actuación de la interesada.

Así, sobre ello se razona en dicha Propuesta de Resolución, entre otros argumentos, lo que sigue:

«Que la pretensión suscitada por la interesada, consistente en el reconocimiento de una indemnización por lesiones por caída por el mal estado del pavimento en la calle (...) esquina (...), no se ajusta a lo dispuesto en las Leyes 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, ambas de- 1 de octubre, por ruptura del nexo causal, conforme se explica.

.-Con respecto a la presencia del desperfecto en la calzada, no implica por sí misma la relación con el nexo causal, toda vez, que se deben dar todos los condicionantes que originen la responsabilidad patrimonial de la administración; No se niega por parte de esta instrucción que efectivamente la reclamante sufriera una caída, pues así se desprende de la reclamación y del testimonio del testigo. Ahora bien, resulta complicado imputar la culpa de la caída al desperfecto, toda vez que, tal y como corrobora el testigo tiene lugar en la calzada, no paso de peatones que, además, tal y como consta en el informe de Vías y Obras " Existen dos pasos de peatones que cruzan la calle (...) a ambos lados del lugar en que se encuentra el bache; uno; a la altura del nº11 a unos 23,1O m, cruzando por el paso de peatones de la calle (...); y otro, delante del n°21 a unos 51,5O m, en las inmediaciones de la calle (...) (...) ", resultando de la testifical propuesta de parte que "A LA SEGUNDA. Relate cómo ocurrieron los hechos Responde que venía en sentido contrario al de ella, por la calle (...) esquina (...), y cruzando en sentido contrario, la vio bajar el bordillo y la vio caerse -A LA TERCERA. ¿Qué ocasionó la caída de (...)? Responde que el agujero que hay ahí -A LA CUARTA ¿El desperfecto era visible? Y sorteable? Responde que sí, porque no había coches (...) A LA SEXTA ¿Qué hacía la reclamante caminar por la acera, cruzar la calle, subir o bajar de un vehículo? Responde que cruzaba, la igual que yo"; en horario de día, por lo que la diligencia al efectuar la bajada a la misma, debe ser total por parte de quien asume bajo su riesgo y ventura bajar a la calzada para acceder, no resultando además un paso de peatones.

De la declaración de la testigo aportada de parte, que vio la caída, corrobora por tanto que la misma se produce al abandonar la acera y cruzar la calle, por tanto el modo en el que se produce, esto es, que la reclamante baja de la acera a la calzada y cruza por un lugar no habilitado para ello».

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 el presente asunto, el Ayuntamiento no cuestiona la veracidad de las alegaciones efectuadas por la interesada relativas a la forma en la que aconteció el hecho lesivo narrado por ella, puesto que ello se probó a través de las pruebas aportadas al expediente, principalmente la declaración testifical de la persona que presenció el accidente y el material fotográfico presentado al efecto.

A su vez, también ha resultado acreditado que la interesada no cruzó la calzada de la vía pública por ninguno de los dos pasos de peatones existentes en las inmediaciones del lugar de los hechos, sino que lo hizo fuera de los mismos, cruzando por una zona de la calle no habilitada para el uso de los peatones, estando situada, además, la deficiencia de la calzada causante del accidente fuera de la zona habilitada para el uso peatonal, como ya se dijo.

4. En el Dictamen de este Consejo Consultivo 650/2024, de 12 de noviembre, 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, en dicho Dictamen también se señaló que:

«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.

6. Por todo lo expuesto, se considera que no concurre relación causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño reclamado por la interesada, que es obligado atribuir a su propia falta de diligencia, consistente en cruzar la calzada de la vía pública fuera de los dos pasos de peatones existentes en la zona y bien cercanos a donde ella decidió hacerlo, tiene la entidad suficiente para producir la inexistencia o 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.