



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 391/2015

(Sección 1ª)

La Laguna, a 23 de octubre de 2015.

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 F.S.B., por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 397/2015 ID)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración por los daños personales sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

2. El reclamante solicita una indemnización que asciende a la cantidad de 30.000 euros. Esta cuantía determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Alcalde para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el art. 142.3, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), y el art. 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

* Ponente: Sr. Lorenzo Tejera.

II

1. F.S.B. presenta, con fecha 14 de enero de 2015, reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños personales sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

Según relata en su solicitud, el día 31 de agosto de 2014, alrededor de las 10:30 horas, tras detener su vehículo en la zona de estacionamiento, caminaba por la vía sita en Polígono de Jinámar, III Fase, de Las Palmas de Gran Canaria cuando sufrió una caída como consecuencia de un socavón existente en la calzada. Añade que el lugar donde se produjo la caída está lleno de baches y socavones, sufriendo el accidente debido a las deficiencias en la conservación del pavimento de la vía pública.

Como consecuencia de la caída, el reclamante se produjo la fractura de tercio distal del húmero derecho y sufrió asimismo la rotura de sus gafas graduadas. Reclama por los daños físicos y materiales producidos la cantidad de 30.000 euros con carácter provisional, al encontrarse aún de baja médica en el momento de presentación de la reclamación.

Aporta con su solicitud, además de diversa documentación clínica, los partes médicos correspondientes a su incapacidad temporal, la factura de compra de unas nuevas gafas y una factura correspondiente a gastos farmacéuticos. Propone además a efectos probatorios la declaración de testigos.

2. El reclamante ostenta la condición de interesado en cuanto titular de un interés legítimo, puesto que alega daños personales como consecuencia del funcionamiento incorrecto de un servicio público, pudiendo, por tanto, iniciar el procedimiento.

3. El hecho lesivo que ha determinado la iniciación del procedimiento se produjo el 31 de agosto de 2014, por lo que la reclamación, presentada el 14 de enero de 2015, no puede ser calificada de extemporánea, al no haber transcurrido el plazo de un año que al efecto prevé el art. 142.5 LRJAP-PAC.

4. El mantenimiento de la red viaria en la zona donde se produjo la caída del interesado se encuentra atribuida mediante concesión a la empresa V.O.S., S.A., cuya adjudicación se produjo el 26 de abril de 2012, suscribiéndose el correspondiente contrato administrativo con fecha 18 de mayo del mismo año. Ello determina que, de conformidad con lo previsto en el art. 214 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado por Real Decreto

Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, el contratista esté obligado a indemnizar los daños que en la ejecución del contrato cause a terceros, excepto cuando el daño haya sido ocasionado como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración.

Consecuencia de esta regulación legal, en los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial por tales daños, están legitimados pasivamente tanto la Administración titular del servicio público como la entidad contratista, pues si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación de esta entonces está obligada a resarcirlo. Ostenta por tanto la cualidad de interesada según el art. 31.1.b) LRJAP-PAC, en relación con el art. 214 TRLCSP, lo que justifica que el que el instructor haya llamado al procedimiento a la entidad prestadora del servicio y le haya dado vista del expediente y trámite de audiencia.

Igualmente interesada en el procedimiento se encuentra la entidad M.S.E., S.A. en su calidad de aseguradora de la Administración, a quien igualmente se le han notificado los sucesivos trámites.

5. En la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en irregularidades formales que impidan la emisión de un dictamen de fondo, si bien 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.

Constan en el expediente las siguientes actuaciones:

- Con fecha 22 de enero de 2015, se comunica la presentación de la reclamación a la entidad aseguradora de la Administración.

- El 2 de febrero de 2015, se solicita informe previo al Servicio de Patrimonio en relación con la titularidad de la vía, así como sobre otros datos que se consideren necesarios para la mejor instrucción del expediente. En el informe emitido por este Servicio se indica que, consultado el Inventario de Bienes y Derechos del Ayuntamiento, se verifica que la calle donde ocurrió el accidente figura en el mismo.

- Mediante Resolución del Director General de la Asesoría Jurídica, de 3 de marzo de 2015, previo informe jurídico, se admite a trámite la reclamación.

Esta Resolución fue notificada al interesado, así como a la citada compañía aseguradora.

- Con fecha 17 de marzo de 2015, se solicita informe al Servicio de Vías y Obras, que es emitido el día 26 del mismo mes y año.

Pone de manifiesto este informe que, consultada la base de datos, se ha comprobado que existen partes de anomalías de la Policía Local con fechas de entrada de 2 de mayo y 3 de septiembre de 2014, relativos a la zona. Señala asimismo que los trabajos de reparación fueron encomendados por primera vez, con fecha 16 de junio de 2014, a la empresa V.O.S., S.A., entidad adjudicataria del contrato de mantenimiento de la red viaria en la zona donde se encuentra ubicado dicho lugar, siendo ejecutados con fecha 7 de enero de 2015.

- Tras este informe, se dicta diligencia de acuerdo a los efectos de la personación en el procedimiento de la entidad concesionaria del mantenimiento de las vías. Con esta diligencia se incorporan además al expediente los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas que rigieron la contratación, así como el contrato posteriormente suscrito.

En ejecución de esta diligencia, se notificó a la concesionaria la admisión a trámite de la reclamación.

- Con fecha 1 de abril de 2015, se solicita a la citada entidad la emisión de informe sobre los hechos en que se funda la reclamación presentada por el interesado.

En este informe, emitido el 28 de abril de 2015, sostiene la concesionaria que ha venido subsanando en tiempo y forma todas las incidencias solicitadas por la Unidad Técnica de Vías y Obras. Asimismo, considera que, dado el estado de deterioro generalizado del firme, los desperfectos no pueden ser subsanados con reparaciones puntuales ni con recorridos específicos, puesto que poco después de su reparación reaparecen múltiples baches junto a la zona reparada. Achaca esta situación al hecho de que se ha sobrepasado la vida útil de la estructura del vial, produciendo un colapso generalizado (estado límite último).

Concluye por ello que ha cumplido con los trabajos de conservación y mantenimiento especificados en el contrato, y que resulta manifiestamente claro que tales trabajos puntuales no pueden sustituir en modo alguno, en caso de colapso estructural, aquellas anomalías que requieran una obra nueva de asfalto completo, como es el caso de dicho vial.

- El 6 de mayo de 2015, se dicta por la instructora del procedimiento Resolución de apertura de periodo de prueba, que fue asimismo notificada al interesado, a la entidad concesionaria y a la aseguradora.

Durante el periodo otorgado a efectos de la proposición de pruebas, el interesado aporta informe médico y nota de cita previa de rehabilitación; propone la declaración de los testigos; y solicita que se emita informe presencial por agente de la Policía Local sobre el estado del firme, dado que aún se encuentra sin reparar.

La testifical propuesta fue practicada el 16 de junio de 2015.

- En esta misma fecha se solicita a la entidad aseguradora de la Administración la valoración de las lesiones sufridas por el reclamante, previa citación del mismo a efectos de su reconocimiento médico. El informe emitido valora las lesiones en la cantidad de 27.838,92 euros.

- Mediante Resolución de 1 de agosto de 2015, se otorga al interesado, así como a la entidad concesionaria del mantenimiento de la vía y a la aseguradora, trámite de audiencia, sin que se presentaran alegaciones en el plazo concedido al efecto por ninguno de los interesados.

- Se ha elaborado finalmente la Propuesta de Resolución, que estima la procedencia del derecho a la indemnización por parte del interesado, si bien aprecia concausa en un 50%. Declara asimismo que la responsabilidad de indemnizar al interesado corresponde a la entidad concesionaria.

Se observa no obstante en la Propuesta de Resolución un error en la valoración del *quantum* indemnizatorio, pues no se aplica la reducción del citado 50% en el montante total que habría de abonar la entidad concesionaria y que se cuantifica en el resuelto segundo en la cantidad de 28.169,22 euros, comprensiva de la valoración de las lesiones y del coste de adquisición de una nuevas gafas por el interesado, aunque en el expediente no queda acreditado ni la rotura de las gafas ni que esto haya sido consecuencia del hecho lesivo.

III

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, sostiene la Administración que ha de indemnizarse al interesado por las lesiones sufridas como consecuencia del mal estado de la calzada. Aprecia sin embargo la existencia de concausa, fundamentada

en la circunstancia de que el interesado conocía el lugar al tratarse de la zona de aparcamiento de su vivienda, como reconoce el propio reclamante y los testigos.

En el presente asunto procede considerar que en el expediente se encuentra acreditado que el interesado sufrió una caída en el lugar y día indicados, tal como resulta de las declaraciones testificales obrantes en el expediente.

Asimismo se encuentra acreditado el mal estado de la calzada, con la presencia de socavones, y así es reconocido tanto por la Administración como por la entidad concesionaria.

Ahora bien, de la mera producción del accidente no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración. Es necesario que, entre otros requisitos, concurra el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público afectado y el daño por el que se reclama.

En relación con este requisito, cuando se trata de caídas producidas en los espacios públicos, procede reiterar la doctrina sentada por este Consejo, entre otros, en sus Dictámenes 216/2014, de 12 de junio, 234/2014, de 24 de junio, 374/2014, de 15 de octubre, y más recientemente en los Dictámenes 152/2015, de 24 de abril, y 376/2015, de 14 de octubre.

Hemos señalado así en el último citado lo siguiente:

“El art. 139.1 LRJAP-PAC exige que para que surja la obligación de indemnizar de la Administración 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 hay sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que este haya sido defectuoso. Es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad.

El principio de causalidad parte de la constatación de que todo efecto tiene siempre una causa. Dadas unas condiciones necesarias y suficientes para que se produzca un efecto, este siempre sucede. En idénticas circunstancias una causa produce siempre el mismo efecto. Una causa puede estar configurada por una serie de condiciones. Todas ellas son necesarias para que se produzca determinado efecto, pero si este no se produce al eliminar una de esas condiciones, entonces la condición eliminada será la causa determinante del resultado.

Las calles de una ciudad presentan distintos planos y elementos sobre su superficie que los transeúntes han de superar o sortear. Así, al cruzar la calle el

peatón ha de salvar la diferencia de plano entre el bordillo de la acera y la calzada acomodando su marcha al efecto. Si tropieza con el bordillo de la acera y cae, la causa decisiva no radica en la existencia de ese desnivel. Esta es una condición necesaria para que se produzca la caída, pero la circunstancia decisiva para que se produzca la caída ha sido que el transeúnte no ha acomodado su marcha a las circunstancias de la vía a fin de pasar desde el plano inferior de la calzada al plano superior de la acera. Igualmente, sobre las aceras pueden estar dispuestos diferentes elementos: bolardos, postes de farolas o de semáforos, bancos públicos, objetos dejados circunstancialmente por otros usuarios (...) etc. Todos estos elementos son visibles y los viandantes los sorteán en su deambular. Si alguno tropieza con ellos y cae la causa decisiva de esa caída no estriba en la presencia de ese objeto en la vía sino en la distracción del peatón.

En el supuesto de que los desniveles, irregularidades y presencia de obstáculos en las vías públicas obedezcan a deficiencias en el funcionamiento del servicio de conservación de las vías públicas, si son visibles por los viandantes éstos pueden evitar tropezar con ellos y caer, ya sea sorteándolos, ya sea adaptando su marcha al estado de la vía. En caso de que tropiecen con ellos y caigan, tampoco es el estado de la vía la causa eficiente de su caída, sino la omisión de la precaución debida al deambular. Ese mal estado de la vía es causa necesaria pero no suficiente. Sin él no se habría producido la caída, pero para la producción de ésta se ha de unir a aquélla la negligencia del peatón. Sin ésta la caída no se habría producido. Es esta la causa determinante del resultado lesivo.

Esto lo corrobora además el requisito de la univocidad que ha de concurrir para la existencia de una relación de causalidad: Siempre que se dé determinada condición se ha de producir necesariamente determinado efecto.

La existencia de esas irregularidades en el pavimento no produce siempre e ineluctablemente la caída de los peatones. La inmensa mayoría transitan sobre ellos o los sorteán sin experimentar caídas. La caída de un peatón no se debe por tanto a la mera existencia de esa deficiencia, sino a que a ella se ha unido de manera determinante la negligencia del transeúnte. Es esta la causa de su caída y no la presencia de esa irregularidad”.

También hemos señalado en los citados dictámenes, en este mismo sentido, que el hecho de que una persona sufra una caída o cualquier otro daño en un espacio o edificio de dominio público no convierte sin más a la Administración en responsable

patrimonial de esos perjuicios, ya que la responsabilidad de aquella no es una responsabilidad por el lugar, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo. Así, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunciaba sobre la desestimación por el Tribunal *a quo* de una reclamación de indemnización de daños personales a consecuencia de una caída en una infraestructura pública, se señaló que “la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a estas 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 Sentencias en las SSTs de 13 de abril de 1999, 13 de septiembre de 2002 y de 30 de septiembre de 2003.

Pues bien, esta doctrina resulta plenamente aplicable en el presente caso.

2. De lo actuado en el expediente resulta que el accidente se produjo a plena luz del día en un espacio amplio habilitado para aparcamiento de vehículos de las viviendas próximas. El propio interesado además reconoce que conocía la zona, lo que asimismo corroboraron los testigos, uno de ellos su esposa, quienes manifiestan que el reclamante transita la zona al ser vecino del bloque de viviendas. De los reportajes fotográficos aportados al expediente resulta además que los socavones existentes eran perfectamente visibles y que existía espacio suficiente para sortearlos mediando una mínima diligencia por su parte. Por estas razones, el hecho de que el pavimento del lugar donde se produjo la caída presentara desperfectos no se puede calificar como causa determinante de esta, pues el interesado debía acomodar su marcha al estado de la calzada, conocido por él en tanto que transeúnte

habitual de la zona; de donde se sigue que no se puede apreciar la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio de conservación de las vías públicas y el daño alegado, por lo que la pretensión resarcitoria debe ser desestimada.

3. Si se estimara la existencia de responsabilidad no resultaría en este caso imputable al contratista dado que el daño no proviene de la ejecución del contrato de mantenimiento, sino del estado de la calzada, de titularidad municipal. Asimismo, como ya señalamos, en su caso, la Propuesta de Resolución deberá modificar la cuantía teniendo en cuenta la concurrencia de culpa y la no acreditación de la rotura de las gafas.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución no se considera conforme a Derecho debiéndose desestimar la reclamación presentada por F.S.B.