



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 8 / 2 0 1 6

(Sección 2ª)

La Laguna, a 17 de marzo de 2016.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Los Realejos en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por M.C.H.H., por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 51/2016 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Alcalde del Ayuntamiento de Los Realejos, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños causados a un particular que se imputan al funcionamiento del servicio público viario de titularidad municipal, de acuerdo con la letra d) del apartado 2 del art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

2. La legitimación del Alcalde para solicitar el dictamen la otorga el apartado 3 del art. 12 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo para emitirlo la determina el art. 11.1.D.e) LCCC, en relación con 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.

3. En el escrito de reclamación la afectada alega que el día 29 de enero de 2015, cuando se encontraba en el paso de peatones ubicado en la calle Pablo García García, del término municipal de Los Realejos, se resbaló y cayó al suelo al haber

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

pisado las bandas blancas del paso de peatones que estaba recientemente repavimentado y sobre las cuales se había vertido agua y otros productos de limpieza, sin advertencia o señalización del peligro existente para los usuarios de la vía. En consecuencia, la afectada sufrió diversas lesiones de las que fue asistida en el Centro H.B., diagnosticándosele fractura luxación cerrada trimaleolar desplazada de tobillo izquierdo.

La interesada, en escrito posterior, solicita de la Corporación Local implicada que la indemnice por los daños soportados con la cantidad de 15.754,76 euros.

4. En el procedimiento incoado, la reclamante ostenta la condición de interesada en cuanto titular de un interés legítimo, puesto que alega daños sufridos como consecuencia del funcionamiento incorrecto del servicio público viario, pudiendo, por tanto, iniciar el procedimiento.

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Administración concernida, como titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

5. El hecho lesivo que ha determinado la iniciación del procedimiento se produjo el día 29 de enero de 2015 y la reclamación fue presentada ante el 12 de mayo de 2015, por lo que no puede considerarse extemporánea, al no haber transcurrido el plazo de un año legalmente previsto (art. 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJAP-PAC).

6. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada es de aplicación la citada Ley 30/1992 y su Reglamento de desarrollo. Asimismo, específicamente, el art. 54 LRBRL.

7. Concurren los requisitos legalmente establecidos para hacer efectivo el derecho indemnizatorio previsto en el art. 106.2 de la Constitución, desarrollados en los arts. 139 y 142 LRJAP-PAC.

II

1. En el procedimiento de responsabilidad patrimonial constan realizadas las siguientes actuaciones:

Primero.- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició como consecuencia de la reclamación presentada por la interesada el 12 de mayo de 2015

ante el Ayuntamiento. Mediante providencia de 19 de mayo de 2015, se procedió a nombrar al Instructor del procedimiento.

Segundo.- El instructor del procedimiento requiere los informes preceptivos del Servicio presuntamente causante del daño, recabados el 22 y 27 de mayo de 2015, finalmente emitidos por la empresa municipal de servicios del Ayuntamiento de Los Realejos *R.* Asimismo, obran en el expediente informes de la Policía Local de la citada Corporación elaborados en fechas 13 de marzo y 10 de junio de 2015. También, la Instrucción del procedimiento solicita informe complementario de *R.* sobre las actuaciones realizadas por la citada empresa los días 28 y 29 de enero de 2015, constando en el expediente la señalización de *prohibido aparcar por limpieza y baldeo* solicitado por dicha empresa pública, así como diversas noticias en medios de comunicación sobre las actuaciones de mantenimiento, jardinería y limpieza, efectuadas en la zona.

Tercero. El órgano instructor notifica a la interesada el 26 de junio de 2015, a efecto de que subsane los defectos observados en las pruebas propuestas. En consecuencia, la afectada presenta un escrito con los testigos debidamente identificados, constando en el expediente declaración testifical escrita. Igualmente, la instrucción del procedimiento admite la documental probatoria obrante en el expediente.

En fecha 13 de noviembre de 2015, se notifica a la interesada el preceptivo trámite de vista y audiencia del expediente. El 24 de noviembre de 2015, la reclamante presenta escrito de alegaciones.

La instrucción del procedimiento requiere nuevo informe complementario de la empresa *R.*, sobre la información del producto que se utilizó para la repavimentación del paso de peatones en el que se produjo la caída. Tras recabar el citado informe e incorporarse la correspondiente certificación del material empleado, se concede segundo trámite de audiencia a la afectada, siendo notificada efectivamente el 14 de diciembre de 2015, presentando escrito de alegaciones en el que reitera lo ya manifestado, así como la propuesta de testigos.

Cuarto. En fecha 26 de enero de 2016, se emite la Propuesta de Resolución.

2. En lo que respecta al procedimiento tramitado, lo ha sido conforme a la normativa que le es aplicable. No obstante, el plazo máximo para la tramitación del procedimiento que es de seis meses, se ha sobrepasado (art. 13.3 RPAPRP). En todo

caso, el Ayuntamiento implicado está obligado a resolver expresamente [arts. 42.1 y 7, 43.1 y 3.b) y 141.3 LRJAP-PAC].

III

1. La Propuesta de Resolución es de carácter desestimatorio porque el órgano instructor considera que el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público afectado y el resultado dañoso no está acreditado, y porque, además, no se puede exigir que la Corporación Local deje de efectuar las labores de limpieza viaria, lo que constituye una obligación legal, la cual se ejecutó de forma adecuada y con el material oportuno.

2. La documentación obrante en el expediente confirma que la lesión padecida por la interesada fue consecuencia de haberse resbalado y caído al pisar sobre el paso de peatones, hecho este que la Administración da por cierto, tras citar a dos de los testigos, por lo que pese a no haber citado a la totalidad de los testigos propuestos por la reclamante ni haber desestimado motivadamente la práctica de la mencionada prueba, dicho trámite resulta innecesario en cuanto a la acreditación de las circunstancias, lugar y forma en que se produjo la caída.

Como posibles causas que habrían podido coadyuvar a la producción del accidente que nos ocupa, se ha de considerar, por una parte, que en el día de la caída el paso de peatones estaba mojado, pues así se desprende del informe de la Policía Local al indicar “capa de pintura en muy buenas condiciones y de un grosor notable, en el momento del accidente la vía se encontraba mojada por una serena lluvia (...)”. Sin embargo, el estado húmedo de la vía también pudo deberse a que el servicio de limpieza viario realizó su recorrido por dicha zona el día del accidente.

En todo caso, tanto el efecto propio climatológico -contra el que la Administración nada puede hacer- como por haber cumplido el servicio de limpieza viario con sus funciones, mediante el baldeo de la zona, pudieron haber incidido en que la calzada estuviera mojada, pero ello no implica que exista el nexo causal requerido para atribuir responsabilidad patrimonial a la Administración por un funcionamiento deficiente del servicio, tal y como se razonará más adelante.

En cuanto a la otra posible causa alegada, esto es, la pintura utilizada para la repavimentación de la calzada y señalización del paso de peatones por la empresa R., encargada de realizar las obras de mantenimiento y reparación de dicho término municipal, tal empresa nos indica en su informe que para ejecutar el paso de

peatones utilizó una pintura con pasta antideslizante, homologada, y totalmente adecuada para tal fin.

Por tanto, tampoco puede afirmarse que el material utilizado en el paso de peatones fuera inadecuado y, en consecuencia, fuera la causa de la caída sufrida por la interesada. Por el contrario, se ha acreditado que el servicio público competente ha actuado correctamente con el fin de satisfacer las necesidades públicas que la colectividad le encomienda, en relación con la campaña de señalización y limpieza de diferentes calles de la Urbanización Los Príncipes.

3. Este Consejo Consultivo ha sostenido que no siempre existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías y los daños por caídas de peatones que se imputan a desperfectos u obstáculos de la calzada, porque los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y, por ende, obligados a percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos (véanse, entre otros muchos, los Dictámenes 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio; y 374/2014, de 15 de octubre).

En nuestros Dictámenes 152/2015, 279/2015, 402/2015 y 441/2015 hemos expuesto que:

«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 éste 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 sortean 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.

(...)

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 sortean 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 se ha señalado por este Consejo que el hecho de que una persona sufra una caída o cualquier otro daño en un espacio público no convierte sin más a la Administración en responsable patrimonial de esos perjuicios, ya que su responsabilidad no deriva del lugar, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo. La STS de 5 de junio de 1998, que se pronunció 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, señaló que "(...) la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas 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".

Ello es así porque "(a)un 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

aquella" (STS de 13 de noviembre de 1997). Este criterio se reitera, entre otras, en las SSTs de 13 de abril de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 30 de septiembre de 2003.

Este hilo argumental es perfectamente aplicable en el presente supuesto.

Del expediente resulta que los hechos se produjeron a las 11:00 horas de la mañana en un paso de peatones recientemente sometido a obras de mantenimiento con un material adecuado y certificado para tal fin. Además, en la zona se habían realizado tareas de jardinería con la poda de palmeras y baldeo de limpieza, lo cual había sido convenientemente publicitado y señalado por el Ayuntamiento. Por ello, del hecho de que el suelo de la calzada estuviera mojado no cabe deducir inexorablemente que esa fuera la causa determinante de la caída. Tampoco por el material que revestía las franjas del paso de peatones, el cual posee propiedades antideslizantes y puede utilizarse en caso de lluvia o con el pavimento mojado, tal y como consta en la certificación de dicho material obrante en el expediente. Precisamente, por encontrarse el suelo mojado se debió prestar especial atención al transitar por el paso de peatones para evitar sufrir cualquier tipo de percance.

Es decir, aun cuando los ciudadanos tienen derecho a transitar por los espacios públicos dedicados a tal fin con la convicción que lo pueden hacer con una razonable seguridad, en este caso concreto, debido al suelo mojado por lluvia o las operaciones de limpieza, a la viandante le era exigible un especial cuidado en su deambular, por lo que en este caso su negligencia hace quebrar totalmente la relación de causalidad.

4. En definitiva, no se aprecia en este caso, vistas las circunstancias, la existencia de la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio de conservación de las vías públicas y el daño alegado, por lo que se ha de concluir que no se dan los requisitos jurídicos exigibles para que la Administración pueda estimar la pretensión resarcitoria.

C O N C L U S I Ó N

El sentido desestimatorio de la Propuesta de Resolución de la reclamación de indemnización formulada por M.C.H.H., se considera conforme a Derecho.