



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1ª)

La Laguna, a 21 de abril de 2016.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por J.H.P., por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 91/2016 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 San Cristóbal de La Laguna, 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 una plaza pública.

2. La reclamante en este procedimiento no ha cuantificado la indemnización que solicita, si bien ha sido valorada por la entidad aseguradora de la Administración en la cantidad de 7.102,17 euros. Esta cuantía determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del 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. Fajardo Spínola.

II

1. J.H.P. presenta, con fecha 4 de julio de 2014, reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños personales sufridos como consecuencia de una caída en una plaza pública.

Según relata en su solicitud, con fecha 22 de noviembre de 2013 «sufrió una grave caída en la plaza del Adelantado al ir caminando y dejar pasar a una señora. Los daños fueron de carácter físico con la rotura del hombro derecho, lo cual requería siempre de personas para realizar sus actividades esenciales de la vida diaria (...) y psíquicos porque atraviesa una depresión antes de la caída y la cual ocasiona menos ganas de hacer nada. Policías de la zona tras ver la gravedad de la caída optan por no moverla y llamar a una ambulancia. Aún continúa con dolor y no tiene mucha fuerza en el brazo».

Aporta con su solicitud diversa documentación clínica, así como copia de la denuncia presentada ante la Policía Local por la nieta de la reclamante el mismo día 22 de noviembre de 2013, en la que pone de manifiesto que a las 9:30 de ese día su abuela se encontraba en la zona de la plaza del Adelantado y resbaló al pisar una baldosa que estaba en mal estado, cayendo al suelo y produciéndose unas heridas en el brazo. Relata asimismo que se personó la Policía Local y que se activó una ambulancia que trasladó a su abuela al Hospital Universitario de Canarias, donde se encuentra ingresada.

La reclamante sufrió como consecuencia de la caída, según consta en la documentación médica, una fractura subcapital de húmero derecho. No cuantifica la indemnización que solicita.

2. La reclamante ostenta la condición de interesada 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 22 de noviembre de 2013, por lo que la reclamación, presentada el 4 de julio de 2014, 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. 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, pues sigue pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 42.1 y 43.4.b) LRJAP-PAC.

5. Constan en el expediente las siguientes actuaciones:

- El 2 de diciembre de 2013, tiene entrada en el Servicio municipal de Hacienda y Patrimonio copia de las diligencias instruidas por la Policía Local, que incorpora acta de denuncia efectuada por la nieta de la interesada, en los términos ya relatados.

- El 26 de febrero de 2014, se solicita por el Director de Área de Hacienda y Servicios Económicos informe al Servicio de Obras e Infraestructuras en relación con los hechos denunciados. En esta misma fecha se comunica la presentación de la denuncia, con remisión de copia de las diligencias instruidas, a la entidad aseguradora de la Administración.

- El 2 de abril de 2014, se emite informe por el Servicio de Obras e Infraestructuras en el que, entre otras cuestiones, se pone de manifiesto que no se tiene constancia del accidente y que se desconoce cuál fue el elemento que causó el daño, al no existir fotografías en el expediente que lo ubiquen exactamente. No obstante, se hace constar que existen baldosas levantadas y agrietadas en algunos puntos de la plaza, lo que se ha puesto en conocimiento del personal encargado del mantenimiento de las vías son el fin de que se proceda a subsanar estos desperfectos.

- Con fecha 4 de julio de 2014 se interpone la reclamación de responsabilidad patrimonial por la interesada, a la que ya se ha aludido.

- Mediante providencia de trámite de 19 de noviembre de 2014, del Concejal Teniente de Alcalde de Hacienda y Servicios Económicos, se resolvió el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial y se requirió a la interesada para que presentara determinada documentación a los efectos de subsanación de su solicitud. Esta Resolución fue notificada a la interesada mediante anuncios publicados en el tablón de anuncios municipal y en el Boletín Oficial de la Provincia, al resultar infructuosas las notificaciones personales intentadas.

- Mediante oficio de 17 de abril de 2015, se requiere a la interesada para que aportara en un plazo máximo de 10 días los medios de prueba que estimara

oportunos a efectos de acreditar la realidad y certeza del accidente y su relación con el servicio público.

- En escrito de 11 de mayo de 2015, la nieta de la interesada, actuando en su representación, manifiesta que la testigo fue su tía, que se encuentra en Venezuela, pero también unos agentes de policía.

- Con fecha 4 de junio de 2015, se incorpora al expediente parte de incidencias realizado por los policías que socorrieron a la perjudicada instantes después del incidente.

- El 5 de junio de 2015, se solicita a la entidad aseguradora de la Administración que proceda a la valoración de la indemnización. El informe emitido valora los daños en la cantidad de 7.102,17 euros.

- Con fecha 13 de enero de 2016, se concede trámite de audiencia a la interesada, quien presenta alegaciones en el plazo concedido sosteniendo que reúne todos los requisitos previstos en el Ordenamiento jurídico para determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración, al tropezar en la plaza del Adelantado con una loseta suelta en la que metió el pie al no verse con claridad, tropezando con ella y perdiendo el equilibrio hasta caer al suelo. Asimismo, propone que se practique declaración testifical de su nieta.

- Se ha elaborado finalmente la Propuesta de Resolución, desestimatoria de la reclamación presentada.

III

Por lo que se refiere al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución es de carácter desestimatorio, al estimar que no existe en el presente caso la necesaria relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público afectado, imputando aquel a la propia falta de diligencia de la perjudicada.

En el presente asunto se encuentra acreditado, y la Administración así lo reconoce, que la interesada sufrió una caída en el lugar y día indicados, tal como resulta del parte de incidencias elaborado por los agentes de la Policía Local que acudieron al lugar una vez que fueron requeridos por la central de comunicaciones.

Asimismo, se encuentra acreditado, a través del informe del Servicio de Obras e Infraestructura, que en la plaza donde ocurrió el accidente existen baldosas levantadas y agrietadas en algunos puntos.

Ahora bien, en el expediente no se encuentra acreditado que la caída sufrida por la interesada fuera debida precisamente al mal estado del pavimento alegado, pues no existe prueba alguna que lo corrobore más allá de sus propias manifestaciones, ya que no se han propuesto testigos presenciales ni ninguna otra prueba que así lo demuestre. Además, si bien consta el parte de incidencias de los agentes de la Policía Local al que se acaba de aludir, en el mismo no se acredita la causa del accidente, pues se limita a señalar que al llegar al lugar observaron a la señora sentada en el suelo, que les comenta que tiene dolor en el hombro y mareos, producido por la caída en la plaza, «al parecer en mal estado». Procede por este motivo la desestimación de la reclamación, ante la falta de prueba de las circunstancias que motivaron el accidente.

Por otra parte, aun admitiendo que la causa de la caída fuera el alegado desperfecto, es preciso tener en cuenta que 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 de los servicios públicos 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.

(...)

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 estos 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 esta se ha de unir a aquélla la negligencia del peatón. Sin esta la caída no se habría producido. Es esta la causa determinante del resultado lesivo.

(...)

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 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 aquélla 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 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 aquel 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 «(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 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.

De lo actuado en el expediente resulta que el accidente se produjo a las 9:30 horas, a plena luz del día, en un espacio amplio y sin que se haya acreditado en el expediente que los desperfectos existentes no resultarían visibles o fueran sorprendidos para los viandantes, a pesar de que estos deambulen con la debida diligencia. Por estas razones, el hecho de que el pavimento del lugar donde se produjo la caída presentara desperfectos no se puede calificar como causa de la misma, pues la interesada debía acomodar su marcha al estado de la calzada. 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.

En consecuencia, la Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación en los términos antes expuestos se considera conforme a Derecho.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación presentada por J.H.P. se considera conforme a Derecho.