



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 0 2 / 2 0 1 6

(Sección 2ª)

La Laguna, a 29 de septiembre de 2016.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta Accidental del Ayuntamiento de Santa Lucía en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por J.S.R.G., en representación de J.D.R.M., por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 306/2016 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa Accidental de Santa Lucía, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado a instancias, en un primer momento, de S.V.A. y, posteriormente, de J.S.R.G., en representación de J.D.R.M., en solicitud de una indemnización por las lesiones que sufrió al caerse como consecuencia de encontrarse mojada la acera (...) de la Avenida Canarias de dicho término municipal.

2. Se reclama una indemnización de 38.578,02 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), al cual remite el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

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

Se cumple igualmente la legitimación pasiva de la Administración municipal, como titular de la prestación del servicio público de mantenimiento de las vías y aceras en las que se transita a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

4. El hecho lesivo, que dio lugar al inicio del procedimiento el 17 de enero de 2015, con la solicitud del interesado inicial, que posteriormente fue sustituido, mediante escrito que tuvo entrada en el Ayuntamiento el 8 de julio de 2015, por un segundo representante al no haber acreditado el primero dicha representación, se produjo el 18 de agosto de 2014, por lo que la reclamación no puede considerarse extemporánea, al no haber transcurrido el plazo de un año legalmente previsto desde la producción del hecho dañoso para el ejercicio de la acción (art. 142.5 LRJAP-PAC).

5. Conforme al artículo 13.3 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, el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, que ya ha sido sobrepasado ampliamente en el presente procedimiento; sin embargo, aun fuera de plazo, la Administración está obligada a resolver expresamente en virtud de los artículos 42.1 y 43.1 y 3.b) LRJAP-PAC en relación con el art. 142.7 de la misma.

II

1. Los antecedentes relevantes del presente caso son los siguientes:

- La interesada manifiesta que el día 18 de agosto de 2014, sobre las 7:30-7:40 horas, sufrió una caída en la Avda. Canarias del término municipal de Santa Lucía, (...). Manifiesta que la causa eficiente del siniestro se encuentra en que el pavimento se encontraba mojado en el momento de la caída y que el lugar concreto de la misma tiene lugar en la inclinación de la acera hacia el paso de peatones. El pavimento, según manifiesta, había sido mojado por el personal de limpieza municipal esta misma mañana, resultando asimismo no apto el mismo para el descenso de aproximación al paso de peatones, toda vez que el mismo deviene altamente resbaladizo.

También indica que a causa de la caída sufrió fractura de tibia y peroné en pierna derecha, de la que obtiene estabilización en fecha de 14 de mayo de 2015.

- Practicada la prueba testifical a la personas propuesta por la interesada, se acredita la veracidad del hecho lesivo, ya que la vieron tropezar y caer.

- Concedido el preceptivo trámite de audiencia y vista del expediente con fecha 9 de junio de 2016, por parte de la reclamante no se presenta escrito alguno.

2. En el expediente constan los siguientes documentos:

- Informe policial de 18 de agosto de 2014 en el que se hace constar que con esa misma fecha, sobre las 07:40 horas, en la Avenida de Canarias nº 373 B el agente que suscribe es alertado por varios viandantes ya que había una señora en el suelo consecuencia de una caída en la acera en el citado nº de gobierno de la vía. Se comprueba que la señora había sufrido una caída en la propia acera en la que se encontraba sentada en el suelo sin poder mover su pierna. Se identifica a la señora como la interesada en el presente procedimiento.

Hace constar, según manifiesta la propia señora que iba caminando en sentido Norte Sur a esa hora de la mañana junto a P.M.M., que todo sucedió porque la acera de la Avenida de Canarias (...) se encontraba mojada en ese momento y J.D.R.M. resbaló y cayó fortuitamente. Por parte del agente que suscribe se comprobó como la acera se encontraba mojada ya que al parecer, según comentan los vecinos, en horas de la madrugada pasa un equipo de limpieza viaria mojando las aceras para su limpieza. Se adjunta reportaje fotográfico de la señora en el suelo y del estado de la acera.

- Informe emitido por la Jefa de Contratación de 30 de septiembre de 2015 «(...) se informa lo siguiente: Con fecha 19 de marzo de 2012 mediante Decreto de la Alcaldía Presidencia se adjudicó a la U.T.E. A., integrada por las empresas C.C.E.S.P.A., S.A. - A.M., S.L., Á.S.I., S.L.", la realización de este contrato: G.S.P.L.V.M., S.L. (expediente administrativo 28/2011-2)».

- Informe del Arquitecto Técnico Municipal en el que se indica que el técnico que suscribe no tuvo conocimiento sobre los hechos denunciados.

Que girada visita de reconocimiento al lugar de los hechos y tras los oportunos reconocimientos informa lo siguiente:

1º) Que la acera se encontraba en perfecto estado.

2º) Que el pavimento es antideslizante; las arquetas, en su parte superior, también son antideslizantes.

3º) Que, a juicio de este técnico, se entiende que la caída se debió a un despiste fortuito de la persona.

4º) Se adjuntan fotos.

- El 24 de mayo de 2016 se emite nuevo informe del Arquitecto Técnico Municipal en el que manifiesta que, tras la comprobación por el que suscribe en relación a las alegaciones de la testigo, informa lo siguiente:

1º) Se ratifica en el informe suscrito con fecha 23 de octubre de 2015.

2º) Que el piso al que hace referencia la testigo como «patrón de palmeras» es un pavimento antideslizante.

3º) Que el mencionado pavimento antideslizante se encontraba en buen estado.

4º) Que con posterioridad a la fecha en que ocurrieron los hechos, el citado pavimento solo en la parte de acceso al paso de peatones fue modificado posteriormente con un pavimento denominado de botones, al tener que adaptarnos a lo dispuesto en la normativa relativa a la accesibilidad y supresión de barreras físicas.

III

1. La Administración municipal propone desestimar la pretensión resarcitoria al entender no acreditado la existencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público.

Este Consejo, como en ocasiones similares a la que nos ocupa, comparte esa conclusión porque no es posible afirmar que las lesiones por las que se reclama se hayan producido como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario municipal.

Aun confirmada la realidad de que las lesiones que sufrió fueron consecuencia de una caída cuya causa fue el estado (mojado) de la acera, la interesada no da ninguna explicación plausible ni prueba de por qué ese estado de la acera tuviera relación de causa a efecto con el funcionamiento (normal o anormal) del servicio público viario municipal.

Este Consejo ha venido argumentando reiteradamente 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 al estado 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 (véase, por todos, el reciente Dictamen 259/2016, de 5 de septiembre).

Así, reiteramos 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 haya sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que éste haya sido defectuoso. Es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento normal o anormal haya una relación de causalidad, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso.

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, éste 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 éste 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. En caso de que cruce 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, de acuerdo con las circunstancias, en la distracción del peatón.

La existencia de esas irregularidades en el pavimento (en este caso, mojado) 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, en su caso, la negligencia del transeúnte. Es ésta la causa de su caída y no la existencia 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 aquélla» (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.

2. En un reciente supuesto casi idéntico al presente (ver Dictamen 78/2016, de 17 de marzo), afirmábamos que:

«(...) 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».

En el presente caso, queda acreditado que el pavimento era antideslizante precisamente para evitar que, con la lluvia o la limpieza, pudieran los transeúntes resbalar y sufrir caídas, por lo que hay que concluir que tampoco se aprecia, 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.

En definitiva, la Propuesta de Resolución que desestima la presente reclamación patrimonial es conforme a Derecho porque no concurre la necesaria relación causal entre el hecho lesivo y el funcionamiento del servicio público viario municipal.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación presentada por J.S.R.G., en representación de J.D.R.M., resulta conforme a Derecho.