



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 0 4 / 2 0 1 8

(Sección 1ª)

La Laguna, a 15 de marzo de 2018.

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 (...), por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 54/2018 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 San Cristóbal de La Laguna, por los daños que se presumen producidos por el 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 preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de lo previsto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), al tratarse de una reclamación formulada en materia de responsabilidad patrimonial dirigida a una de las Administraciones Públicas de Canarias y siendo la cuantía de la indemnización superior a 6.000 euros, en relación, aquel 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), la cual es aplicable, en virtud de la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición derogatoria 2, a) y la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), ya

* Ponente: Sr. Lorenzo Tejera.

que el presente procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de esta última Ley.

Resulta igualmente aplicable el 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, en virtud de lo establecido en la disposición transitoria tercera, a), en relación con la disposición derogatoria 2, d) y la disposición final séptima de la LPACAP.

3. La legitimación para solicitar el dictamen corresponde al Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, conforme al art. 12.3 LCCC.

4. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo, y, por ende, del derecho a reclamar de (...), al pretender el resarcimiento de un daño que ha sufrido en su persona como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento del servicio público viario.

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

5. Asimismo, se presentó la reclamación dentro del plazo para reclamar establecido en los arts. 142.5 LRJAP-PAC y 4.2 RPAPRP, pues aquélla se presentó el 15 de enero de 2016, respecto de un daño producido el 29 de diciembre de 2015.

6. En lo que se refiere al hecho lesivo, éste, según el escrito de reclamación viene dado por el mal estado de la acera en la (...), a la altura del número (...).

Ello se concreta en el parte de la Policía Local que intervino al señalar: «Manifestando la misma (la filiada) que al aproximarse a la zona destinada para proceder a cruzar por el paso de peatones situado a la altura del nº (...), se precipita la suelo debido al desnivel que existe en el mismo».

A tal efecto se adjuntan fotografías realizadas por la Policía Local.

Posteriormente, se realiza denuncia por la hija de la reclamante, el día 4 de enero de 2016, levantándose Diligencias 14/2016, donde manifiesta:

«(...) su madre se encontraba caminando por la acera del margen derecho de la (...) a la altura de la vivienda nº (...), en sentido desde la Cuesta hacia Vistabella, y se dirige a cruzar la calzada por un paso de peatones que existe en la vía, y cuando pisa sobre el bordillo de acera, el cual está en mal estado, en pendiente y resbaladizo, ésta pierde el equilibrio y cae fuertemente al asfalto, causándole lesiones graves».

Como consecuencia de la caída, la reclamante fue trasladada en ambulancia del Servicio de Urgencias Canario (SUC) al Hospital Universitario Nuestra Señora de la Candelaria y de ahí la derivan al Hospital Universitario de Canarias, donde fue intervenida por fractura trimaleolar de tobillo izquierdo.

No se determina la cuantía de la indemnización por las lesiones sufridas.

Se aporta junto con la reclamación y con posterioridad facturas del Servicio Canario de la Salud, fotos del lugar, acta de denuncia, documentación médica e informe de recogida de ambulancia del SUC.

II

En cuanto a la tramitación del procedimiento, ésta ha sido correcta, si bien la Propuesta de Resolución fue emitida fuera de plazo, toda vez que se ha sobrepasado el legalmente previsto de seis meses (art. 13.3 RPAPRP). No obstante, la Administración está obligada a resolver expresamente con los efectos administrativos y económicos que, en su caso, esta demora debieran comportar, de conformidad con los arts. 42.1 y 7, 43.1 y 3.b), 141.3, y 142.1 LRJAP-PAC.

Del examen del expediente administrativo, se deduce la realización de los siguientes trámites:

- El procedimiento se inició con la presentación del escrito de reclamación el 15 de enero de 2016, en el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, en el que la interesada advierte de que irá aportando documentación que se vaya generando. Así lo hace en fechas: 5 de febrero de 2016, 25 de febrero de 2016, 1 de marzo de 2016, 5 de abril de 2016, 17 de mayo de 2016, 11 de julio de 2016, 14 de noviembre de 2016, 7 de junio de 2017 y 21 de septiembre de 2017.

- El 20 de septiembre de 2016 se remite el expediente a la compañía aseguradora de la corporación municipal.

- En la misma fecha, 20 de septiembre de 2016, se solicita informe al Área de Obras e Infraestructuras en relación con el accidente. Tal informe se emite el 21 de septiembre de 2016, indicándose en el mismo, tras señalar que corresponde al Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna el mantenimiento y conservación de la vía donde ocurrió el accidente, sin que exista contrato con empresa externa al efecto:

«c) En las manifestaciones de la reclamante se hace referencia al bordillo de la acera, el cual menciona que está en pendiente y resbaladizo. Si bien se muestra en las fotografías una parte del bordillo algo agrietada, éste se encuentra en el extremo del paso de peatones y el desnivel existente es el propio de estos rebajes para personas con movilidad reducida, con loseta de diferente textura y color al resto del pavimento, para que sea perceptible.

(...)

f) No se considera necesaria la señalización de estos rebajes. En cuanto al agrietamiento del bordillo, se pone en conocimiento para que se adopten las medidas oportunas, si bien al estar en el extremo del paso de peatones, fuera de la banda de paso, no supone un gran riesgo.

g) Ídem apartado anterior. En cuanto a la visibilidad, se estima que el rebaje fuese claramente visible, ya que el incidente ocurrió en horario diurno, concretamente a las 8:30 horas de la mañana».

Además, se señala que no constan en el Servicio ni el presente suceso, sino en este momento, ni otros incidentes en la zona.

- Mediante Providencia de 15 de noviembre de 2016, de la Concejala Teniente de Alcalde de Hacienda y Servicios Económicos, se admitió a trámite la solicitud presentada, ordenándose asimismo la iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial. En esta resolución se acuerda igualmente requerir a la interesada para que aporte determinada documentación en cumplimiento de lo previsto en el art. 42 LRJAP-PAC. De ello recibe notificación el 2 de diciembre de 2016, viniendo a aportar lo solicitado el 5 de diciembre de 2016, aportando en ese momento datos de un testigo.

- Tras solicitarse valoración de las lesiones a la compañía aseguradora municipal, ésta aporta, el 7 de marzo de 2017, informe pericial de fecha 2 de marzo de 2017 en el que, a la vista de la documentación médica existente en el expediente, cuantifica las lesiones en 13.190,60 €.

- Mediante Resolución de 21 de agosto de 2017, de la Concejala de Hacienda y Servicios Económicos, se acordó la apertura del periodo probatorio, habiendo admitido la testifical propuesta por la interesada, que se realiza, tras notificar de ello a aquélla y a la testigo propuesta, con fecha 21 de septiembre de 2017.

En esta prueba constan, como manifestaciones de la testigo, (...), que, como resultado de la pregunta nº 4, iba justo detrás de la reclamante, las siguientes:

Pregunta 6: «¿Vio exactamente el incidente, puede describirlo y su reacción a continuación?»

Respuesta: «Fue en un hueco que estaba en la acera, creo que era un hueco de una señal que ya no estaba, que estaba tirada a un lado. La señora estaba tirada en el suelo y no podía levantarse».

Pregunta 8: «¿Puede describir la causa del incidente lo más detalladamente posible?».

Respuesta: «Iba al paso de peatones y justo en el hueco pisó y se le quedó trabado el pie y fue cuando cayó».

Pregunta 9: «A la hora que sucedió el incidente, ¿era visible el desperfecto?».

Respuesta: «El hueco pasa desapercibido porque su color es el mismo de las baldosas de la acera».

Pregunta 10: «A la vista de las fotografías obrantes en el expediente, folios 13, 14 y 15, ¿Es el lugar del accidente?».

Respuesta: «Se traba el pie en el hueco que se ve en las fotos de los folios 14 y 15».

- El 7 de noviembre de 2017 se concede trámite de vista y audiencia a la reclamante, notificado correctamente al reclamante el 16 de noviembre de 2017, compareciendo el día 22 aquella para otorgar poder de representación a tercero, quien, en igual fecha solicita copia de determinada documentación de la que se le hace entrega.

- El 29 de noviembre de 2017 se presenta escrito de alegaciones manifestando ser el hueco existente por falta de señal antigua la causa de la caída, y solicitándose la práctica de testifical de la propia reclamante.

- El 26 de enero de 2018 se emitió la Propuesta de Resolución, de sentido desestimatorio, siendo favorable el informe de intervención emitido el 5 de febrero de 2018.

III

1. En cuanto al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución desestima la reclamación de la interesada al entender que no ha quedado acreditado el nexo de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento de la Administración, destacando las contradicciones existentes en el expediente.

2. Pues bien, efectivamente, aunque se encuentra acreditado que la reclamante sufrió una caída que le causó los daños por los que reclama, en el lugar y fecha indicados por ella, tanto en el parte de intervención de la Policía Local, como por el parte del SUC aportado por la interesada donde consta el lugar donde fue recogida por la ambulancia el día del suceso, y, finalmente, por la declaración de la testigo presentada, sin embargo, no se halla nexo de causalidad entre la causa de la caída y el funcionamiento del Servicio.

Así, y sin perjuicio de que en sus alegaciones la interesada solicite nuevo informe del Servicio concernido acerca de un hueco existente por falta de una señal preexistente, ello es consecuencia de las manifestaciones «*ex novo*» de una testigo, lo que ninguna relación guarda con la causa de la caída alegada por la interesada, por lo que tal informe no es preciso.

Y es que, como bien señala la Propuesta de Resolución, respecto de la causa misma del suceso, sólo por la declaración de la testigo, que, obviamente no fue la perjudicada, existe referencia a un hueco existente en la acera como causa de la caída.

La reclamante, aprovecha estas manifestaciones para señalar tal desperfecto como causa de su caída en el trámite de audiencia, donde, además, solicita ser interrogada como testigo. Sin embargo, amén de no ser ello preciso por haber tenido ocasión, y haberla utilizado, durante todo el procedimiento para exponer cuanto considerara preciso, lo cierto es que hay tres documentos en los que la reclamante señala la causa de su caída, y en ninguno de ellos alude a tal hueco, imputando siempre la causa de su caída al desnivel de la acera que resultaba resbaladizo. Además, el hueco de la señal no se encuentra en el bordillo de la acera, sino en su interior, señalando la reclamante en su denuncia ante la Policía Local que el desperfecto se da «cuando pisa sobre el bordillo de acera (...)».

En primer lugar, en el parte de la Policía Local emitido tras la intervención de la misma al ser requerida el día del accidente personándose en el lugar, se hace constar:

«Manifestando la misma (la filiada) que al aproximarse a la zona destinada para proceder a cruzar por el paso de peatones situado a la altura del nº (...), se precipita la suelo debido al desnivel que existe en el mismo».

A tal efecto se adjuntan fotografías por la Policía Local donde se aprecia tal desnivel, que es, en coherencia con lo informado por el Servicio de Obras e

Infraestructuras, el propio y exigible para ser accesible por personas con movilidad reducida.

Ninguna manifestación se hace por la fuerza actuante haciendo constar su parecer sobre la existencia de desperfecto alguno.

En segundo lugar, consta acta de denuncia realizada por la hija de la reclamante, el día 4 de enero de 2016, levantándose atestado 14/2016, donde manifiesta:

«(...) su madre se encontraba caminando por la acera del margen derecho de la (...) a la altura de la vivienda nº (...), en sentido desde la Cuesta hacia Vistabella, y se dirige a cruzar la calzada por un paso de peatones que existe en la vía, y cuando pisa sobre el bordillo de acera, el cual está en mal estado, en pendiente y resbaladizo, ésta pierde el equilibrio y cae fuertemente al asfalto, causándole lesiones graves».

En último lugar, el día 15 de enero de 2016 se presenta reclamación administrativa por la interesada, donde manifiesta que ésta se realiza «por daños causados por mal estado de la acera». Y, a continuación aporta la documentación en la que se apoya, señalando, al afecto, entre otras, el acta de la denuncia y fotografías del desnivel de la acera, sin hacer referencia a ningún «desperfecto» nuevo, siendo por referencia al descrito el día del accidente ante la Policía Local y el manifestado posteriormente en la denuncia: el desnivel de la acera en la zona del paso de peatones.

Respecto de tal desnivel y su supuesto carácter resbaladizo consta el preceptivo informe del Servicio, en el que se constata que no constituye desperfecto alguno, pues, por un lado, el desnivel «es el propio de estos rebajes para personas con movilidad reducida», y, por otro, en cuanto al tipo de loseta, se aclara que es «de diferente textura y color al resto del pavimento, para que sea perceptible».

Por ello, se señala, además, por el referido informe, que «No se considera necesaria la señalización de estos rebajes», que, en todo caso, el día del accidente era perfectamente visible por ser plena luz del día (8:30 horas).

A mayor abundamiento, y aunque no es objeto del suceso que nos ocupa, pues no se alude como causa de la caída por la reclamante, el referido informe señala que se aprecia un agrietamiento del bordillo (casi imperceptible), respecto del que se aclara que al estar en el extremo del paso de peatones, fuera de la banda de paso, no supone un gran riesgo.

A todo ello ha de añadirse que la propia Policía Local, aportando fotos del lugar, se limita a presentar el desnivel, conforme a la norma técnica aplicable, sin hacer ninguna alusión a la existencia de desperfecto en la vía.

3. Como ya ha señalado este Consejo en relación con caídas sufridas por los peatones en las vías públicas, de la mera producción del accidente no deriva sin más y en todos los casos la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues es preciso que concurra, entre otros requisitos legalmente determinados, la existencia del necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio 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, 376/2015, de 14 de octubre, 122/2016, de 21 de abril y, muy recientemente, el 402/2016, de 1 de diciembre. Hemos señalado en ellos 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 éste 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 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 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».

Esta reiterada doctrina resulta plenamente aplicable en el presente caso, pues, el supuesto desperfecto corresponde a una construcción adecuada a la norma técnica de aplicación para accesibilidad de personas con movilidad reducida, y siendo, en todo caso, la caída a las 8:30 horas, a plena luz del día, era exigible a la interesada deambular con la debida diligencia exigible al transitar por lugares públicos.

Por todo lo expuesto, 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.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución analizada se ajusta a Derecho.