



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2ª)

La Laguna, a 17 de mayo 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 ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 190/2018 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 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.

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. Lazcano Acedo.

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 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 los daños físicos sufridos 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 1 de febrero de 2016, respecto de un daño producido el 30 de diciembre de 2015.

6. En lo que se refiere al hecho lesivo, se señala en el escrito de reclamación:

«Caída por mal estado rampa de cancha deportiva, acera de la C/ Dr. Marañón».

Por su parte, consta como manifestación de la denuncia efectuada por la interesada el 4 de enero de 2016 ante la Policía Local:

«Que sobre las 10:30 horas del día 30 de diciembre de 2015, se encontraba caminando en sentido ascendente por la acera de la calle Doctor Marañón, por la acera del margen izquierdo según sentido de circulación de vehículos, y al llegar a la altura de la puerta de acceso a la zona de las canchas deportivas, y de forma repentina tropieza con una especie de rampa la cual está en mal estado, cayendo al suelo y causándole lesiones de gravedad consistentes en fractura de muñeca izquierda».

Por su parte, en el informe emitido por la Policía Local en las Diligencias 15/2016, instruidas el día del accidente, en el que se personó en el lugar del mismo, se señala:

«Siendo las diez horas y treinta y seis minutos del día treinta del mes de diciembre año dos mil quince, loa agentes (...) reciben una llamada de la central de comunicaciones

informando de que se requiere nuestra presencia en la calle Doctor Marañón nº 58, porque al parecer una mujer se ha caído en la vía pública.

Que siendo las diez horas y cuarenta minutos de la fecha llegan al lugar de los hechos, encontrándose a una mujer de alrededor de unos setenta años acompañada por varias personas, sentada en un muro.

Se procede a hablar con la señora la cual manifiesta “que estaba caminando por la acera hacia abajo cuando tropezó con el filo de las losetas que sobresalen, cayendo al suelo sin poder hacer nada (...)”».

Se aporta, junto con la reclamación, fotocopias de diligencias policiales 15/2016, del parte de ambulancia, de informes médicos, de prefacturas del Servicio Canario de la Salud, del DNI de la reclamante, y fotografías del lugar de la caída.

Se solicita indemnización por los daños sufridos, cuantificados posteriormente en 8.458,72 euros.

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 debiera comportar, de conformidad con los arts. 42.1 y 7, 43.1 y 3.b), 141.3 y 142.1 LRJAP-PAC.

En el expediente administrativo, constan los siguientes trámites:

- Diligencias instruidas por la Policía Local n.º 15/2016.
- El 1 de febrero de 2016 se presenta escrito de reclamación por la interesada.
- El 1 de junio de 2016 se aporta por la reclamante documentación adicional, consistente en facturas del Servicio Canario de la Salud (SCS).
- El 8 de julio de 2016, tras comparecencia personal de la interesada y de (...), se otorga por aquélla poder de representación a éste en el procedimiento que se tramita.
- El 4 de agosto de 2016 se solicita por la interesada certificado del estado de tramitación del procedimiento, que le fue requerido por el departamento de facturación del SCS en carta que se adjunta. Ello se reitera el 23 de octubre de 2017,

remitiéndose escrito de la Administración el 2 de noviembre de 2017 en el que se informa que el expediente se encuentra en fase de «instrucción».

- El 21 de septiembre de 2016 se remite el expediente a la compañía aseguradora de la corporación municipal.

- En aquella misma fecha se solicita informe al Área de Obras e Infraestructuras en relación con el accidente. Tal informe se emite el 17 de agosto de 2017, indicándose en el mismo:

«a) El mantenimiento y conservación de las vías municipales es llevado a cabo por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.

b) En la fecha en que se produjo el incidente no existía Servicio para el mantenimiento de vías contratado con empresa externa.

c) No se trata de una rampa, sino de un tramo de acera que da frente al acceso a la cancha deportiva. A la vista de las fotografías que se aportan junto al informe policial, no se detectan desperfectos.

d) No interviene empresa adjudicataria.

e) Desde esta Área no se ha emitido con anterioridad informe acerca de este incidente.

f) No se considera necesaria la señalización.

g) En el informe policial se señala: “Se procede a realizar inspección ocurra [sic] de la zona observando defectos en el borde de la acera, pero ninguno en la zona señalada por la perjudicada”. Efectivamente se observa cómo a esta altura el bordillo de la acera se encuentra dañado, encontrándose las losetas que conforman la acera en buen estado.

h) No consta en esta Área los hechos y circunstancias que se indican salvo el presente expediente.

i) No se ha tenido conocimiento con anterioridad de otros incidentes ocurridos en el lugar por las mismas razones».

- 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. 71 LRJAP-PAC. De ello recibe notificación el 2 de diciembre de 2016, viniendo a aportar lo solicitado el 13 de diciembre de 2016.

- El 12 de diciembre de 2016 se insta a la interesada a aportar las pruebas de las que desee valerse. La reclamante ya había solicitado la práctica de prueba testifical a dos testigos propuestos en anterior escrito.

- En aquella misma fecha se solicita informe de valoración de daños a la aseguradora municipal, que aporta la misma el 21 de diciembre de 2017. Se valoran las lesiones en 7.619,01 euros.

- Mediante Providencia de 16 de junio de 2017 de la Concejal Teniente de Alcalde de Hacienda y Servicios Económicos, se acordó la apertura del periodo probatorio, habiendo admitido la testifical propuesta por la interesada.

La práctica de prueba testifical se realiza el 20 de julio de 2017, con el resultado que obra en el expediente.

- El 23 de octubre de 2017 se concede trámite de vista y audiencia a la reclamante, presentando alegaciones el 21 de noviembre de 2017.

- El 27 de marzo de 2018 se emitió la Propuesta de Resolución, de sentido desestimatorio, siendo favorable el informe de intervención emitido el 2 de abril de 2018.

III

1. En cuanto al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución desestima la reclamación de la interesada al entender que no concurre el nexo de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento de la Administración, ya que no ha quedado probado. A tal efecto se señala:

«No hay congruencia a la hora de manifestar la causa exacta de la caída por la perjudicada en sus distintos escritos, el informe policial y la prueba testifical practicada, no resultando claro si se produce cuando la perjudicada caminaba por la acera o subía la calle hacia ella, tampoco resulta acreditado que fuera a consecuencia del desperfecto del bordillo o a consecuencia del filo de unas losetas».

Y se añade:

«En otro orden de consideraciones, y para el caso de tener por cierto que la perjudicada se hubiera caída como consecuencia del desperfecto del bordillo, se ha de indicar que la misma habría subido la acera desde la calzada de la vía, en un lugar donde no hay paso de peatones, en horario diurno, concretamente a las 10:30 horas, resultando además el desperfecto visible y sorteable».

2. Pues bien, se deduce que es conforme a Derecho la Propuesta de Resolución al determinar que procede desestimar la reclamación de la interesada por no haberse probado la relación de causalidad entre la caída y el funcionamiento del servicio. Asimismo, se observa discrepancia entre la versión de la interesada en su solicitud de reclamación con las diligencias policiales y con la manifestación de uno de los testigos que, al parecer, presencié el incidente.

Así, la reclamante, siempre alude a un desperfecto en la acera: «rampa en mal estado», aclarando este extremo en su manifestación el mismo día del accidente ante la Policía Local, al indicar que la causa exacta de la caída, es decir, lo que ella consideró mal estado de la rampa, venía dado por tropezar con «el filo de las losetas que sobresalen».

En relación con ello, la Policía Local, señala en aquellas Diligencias:

«Se procede a realizar una inspección ocular de la zona observando defectos en el borde de la acera pero ninguno en la zona señalada por la perjudicada».

A tal efecto se aportan fotos de la zona.

De todo ello se infiere que, si bien se observan desperfectos en el borde de la acera, en ningún momento la interesada manifiesta que los mismos fueran la causa de su caída, sino que atribuye la misma a la existencia del «filo de las losetas que sobresalen».

Al respecto, tanto por lo señalado por la Policía Local, como por el parte del Servicio, y a la vista de las fotografías, procede indicar que el supuesto filo no es un desperfecto, sino que se observa que se produce un cambio de plano en la acera, en la unión de las losetas, para darle la pendiente propia del acceso a la cancha deportiva, estando en perfecto estado la rampa, sin que constituya obstáculo alguno para los peatones, siendo perfectamente visible el rebaje.

Tan es así, que uno de los testigos, ante la pregunta acerca de la causa de la caída señala:

«No sé el motivo por el que se cayó, pero existe un rebaje de la acera donde se cayó, que es el acceso de los vehículos al polideportivo».

La caída, pues, si efectivamente se produjo circulando la interesada por la acera, sólo puede imputarse a su propia falta de diligencia debida, que resulta exigible a todo peatón al deambular, como tiene reiteradamente señalado este Consejo Consultivo, sin que cualquier caída en la vía pública sea imputable al funcionamiento del servicio público viario.

Así se señala, entre otros, en los propios dictámenes citados por la Propuesta de Resolución.

Ahora bien, en cuanto a la declaración del otro testigo interrogado, éste manifiesta que vio exactamente el incidente, señalando al efecto:

«La señora que estaba subiendo la calle, perdió el equilibrio, y cayó a la acera y comenzó a quejarse (...)».

Además, ante la causa de la caída, manifiesta que la causa fue el mal estado de la acera y del adoquín.

En todo caso, añade que el desperfecto era visible.

Así pues, como señala la Propuesta de Resolución, de ser la causa de la caída el desperfecto existente en el bordillo de la acera (el adoquín al que alude el testigo), y produciéndose la caída cuando subía aquél la interesada, ésta resulta también imputable a su falta de diligencia, pues el desperfecto se encuentra en una zona donde no hay paso de peatones y era, además, perfectamente visible (10:36 horas de la mañana).

Resulta, pues, aplicable aquí lo dispuesto en el art. 121.3 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, que los peatones deben circular por la acera, si bien les permite abandonar la misma cuando resulte inevitable para cruzar por un paso de peatones o subir a un vehículo, pero, en todo caso, con la precaución debida. Nada de ello ha ocurrido en este caso.

A la vista de todo lo expuesto, la causa de la caída es la propia falta de diligencia debida, que resulta exigible a todo peatón en su deambular por las vías públicas, debiendo insistirse, como hemos razonado reiteradamente, en que, tanto el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como el actualmente vigente art. 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, exigen 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 anormal haya una relación de causalidad.

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, 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 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 muchas Sentencias en las SSTS de 13 de septiembre de 2002 y de 30 de septiembre de 2003, mereciendo ser destacada la Sentencia, de 13 de abril de 1999 que confirma la Sentencia del Tribunal *a quo* desestimatoria de una reclamación por lesiones personales «como consecuencia de haber caído al tropezar con un escalón existente en el centro de la calle».

El criterio de este Consejo Consultivo, no puede ser diferente. Por ello hemos razonado reiteradamente que, en cuanto a la relación causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías y los daños por caídas de peatones que se imputan a desperfectos de la calzada, si bien los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y por ende obligados a prestar la atención suficiente para percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos, también les asiste su derecho a confiar en la regularidad y el funcionamiento

adecuado de los servicios públicos, por lo que debemos analizar singularmente caso por caso a fin de determinar si existe nexo causal y si concurren circunstancias que puedan quebrar total o parcialmente la citada relación de causalidad.

En el presente caso, efectivamente, de la documentación obrante en el expediente, ha resultado acreditada la caída de la reclamante en el lugar indicado, así como los daños por ella sufridos, sin embargo, respecto de la relación de causalidad no puede considerarse que la caída se haya debido a un desperfecto existente, sino a la falta de atención de la reclamante o, en su caso, a la falta de diligencia al circular por la calzada.

Por todas estas circunstancias, y no considerándose que la causa de la caída fuera el estado de la vía, se estima que no concurre el necesario nexo causal entre el daño por el que se reclama y el funcionamiento del servicio público viario de titularidad municipal, por lo que se considera que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho al desestimar la pretensión resarcitoria de la reclamante.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida a dictamen se considera conforme a Derecho, pues procede desestimar la reclamación de la interesada.