



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 5 7 / 2 0 1 8

(Sección 1ª)

La Laguna, a 12 de septiembre de 2018.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de San Bartolomé (Lanzarote) 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. 322/2018 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 Bartolomé, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños que se alegan causados por el funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

2. La cuantía reclamada, al ser superior a 6.000 €, determina la preceptividad del dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), habiendo sido remitida la solicitud por la Alcaldesa del Ayuntamiento de San Bartolomé, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

3. La reclamante ostenta legitimación activa en el procedimiento incoado pues ha sufrido daños personales derivados, presuntamente, del funcionamiento del citado servicio, teniendo por tanto la condición de interesada en el procedimiento. Concretamente, la interesada sustenta su reclamación en los siguientes hechos:

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

«(...) el día 31 de marzo del 2016, sobre horario de 10:00 a 11:00 h. de la mañana, cuando caminaba por la calle (...), esquina calle (...), al subir a la acera, sufrí una caída debido al mal estado del bordillo existente en la zona.

Que por la referida caída se me causaron daños personales, por lo que tras la llamada al 112 y personada en el lugar de los hechos la Policía Local de San Bartolomé, fui evacuada en ambulancia al Hospital Doctor Molina Orosa, donde fui intervenida por fractura de húmero derecho (...).

Se aportan informes médicos así como fotografías del lugar donde se produjo la caída.

4. El procedimiento se inició con la presentación del escrito de reclamación el 8 de agosto de 2016, en relación a un daño soportado el día 31 de marzo de 2016. Por tanto, dentro del plazo de un año desde que se produjo el hecho lesivo, tal y como exige el 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).

El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente y está individualizado en la persona de la interesada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 139.2 LRJAP-PAC.

5. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada son de aplicación tanto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), normativa legal de aplicación en virtud de lo que establece la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP); así como 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. Pues la interesada presentó su reclamación antes de la entrada en vigor de dicha Ley.

También es aplicable, específicamente, el art. 54 LRBRL, así como el art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias.

II

1. En cuanto a la tramitación del procedimiento, constan practicados los siguientes trámites:

- El 29 de noviembre de 2016 se dicta Decreto del Concejal Delegado de Servicios Públicos, por la que se declara la admisión a trámite de la reclamación presentada.

- Durante la instrucción del procedimiento se solicita la emisión del preceptivo informe al servicio presuntamente causante del daño que se alega.

- Con fecha 20 de marzo de 2017, consta Acuerdo en virtud del cual se admiten a trámite las pruebas propuestas por la interesada. Así mismo se insta la práctica de aquellas otras necesarias para la buena instrucción del procedimiento incoado.

- En fecha 23 de enero de 2018, la instrucción del procedimiento concede el preceptivo trámite de vista y audiencia del expediente a la interesada, notificado oportunamente, por lo que la reclamante presenta escrito de alegaciones aceptando la cantidad indemnizatoria propuesta por la compañía de seguros sin realizar ninguna otra manifestación.

- En fecha 23 de marzo de 2018, se emite informe Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación presentada al considerar la instrucción del procedimiento que no se ha acreditado la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño por el que se reclama.

2. En cuanto a la tramitación del procedimiento, no ha incurrido en irregularidades formales que obsten a la emisión de un dictamen de fondo; sin embargo, no está de más señalar que se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver, que es de seis meses conforme al art. 13.3 RPAPRP. De cualquier modo, aun fuera de plazo, la Administración debe resolver expresamente.

3. Por lo demás, concurren los requisitos legalmente establecidos para hacer efectivo el ejercicio del derecho indemnizatorio previsto en el art. 106.2 de la Constitución (arts. 139 y ss. LRJAP-PAC).

III

1. Entrando en el fondo del asunto, se observa que la Administración no ha puesto en duda la realidad de la lesión sufrida por la interesada, cuyas manifestaciones al respecto se ven corroboradas por diversos elementos probatorios, concretamente: el informe emitido por la Policía Local referida, en el que se hace constar que fue auxiliada por una ambulancia y diversas personas por una caída acaecida en el lugar y fecha indicado por ella; así como diversos informes médicos y de rehabilitación acreditativos del daño soportado, que se adjuntan a la reclamación de la afectada y que confirman las lesiones padecidas, lesiones que por lo demás, se corresponden con las que un accidente como el alegado por la interesada ocasionaría a cualquier persona.

El informe de la Policía Local de San Bartolomé señala «faltan trozos de bordillos en el cruce de calle mencionado a ambos lados de la calle, desconociendo el lugar exacto de la caída y adjuntando fotografía del lugar descrito».

En posterior informe confirman los agentes haberse encontrado a la afectada en el piso siendo asistida por varias personas y que, si bien la misma manifiesta que se cayó al tropezar con el bordillo, tampoco cabe asegurar que el accidente se debió al mal estado de la vía pública.

3. Ciertamente, el informe técnico señala que «la acera de la calle (...), en esquina con la calle (...), presenta un deterioro visible, por la presión del uso y el paso del tiempo, acorde con la antigüedad de la misma». Aporta reportaje fotográfico del lugar.

Sin embargo, la instrucción del procedimiento considera que, pese a ello, no se ha acreditado la existencia de la requerida relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño por el que se reclama, porque la afectada no ha probado que el mal estado del pavimento alegado -la falta de un trozo de bordillo de la acera- haya sido la causa de que le hubiese ocasionado la caída.

IV

1. Corresponde a quien reclama la responsabilidad patrimonial de la Administración acreditar la realidad de los hechos en que se fundamenta dicha pretensión y, en particular, que las consecuencias dañosas derivan del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, es decir, le corresponde probar la concurrencia del imprescindible nexo causal o relación causa-efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público por el que reclama para que pueda prosperar una reclamación de responsabilidad.

2. Como ha señalado este Consejo Consultivo de forma reiterada y constante, como en los Dictámenes 456/2017, de 11 de diciembre y 3/2018, de 3 de enero:

«Como hemos razonado reiteradamente 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, 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, vinculado como está a la doctrina legal del Tribunal Supremo, 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».

V

1. En cuanto a la causa de la caída, refiere en su reclamación la interesada que la misma se produjo al pisar el bordillo de la acera en mal estado de conservación.

La existencia de este desperfecto en la calzada se encuentra acreditada por el informe de la Policía Local, y por el informe preceptivo del servicio causante del daño confirmando que el pavimento presentaba un deficiente estado de conservación.

Por lo que consideramos, en virtud de lo expuesto, que se ha llegado a acreditar en el desarrollo de la tramitación procedimental que la reclamante sufrió una caída en el lugar y día indicados, tal como resulta del informe elaborado por la Policía Local que se personaron en el lugar de los hechos, encontrando a la interesada en el asfalto quejándose de dolor y siendo asistida por distintas personas. También las lesiones y secuelas padecidas como consecuencia de este accidente se encuentran demostradas en el expediente por medio de la diversa documentación médica aportada.

2. Sin embargo, aún admitiendo que la causa de la caída fuera el alegado desperfecto, es preciso tener en cuenta, como de forma reiterada ha sostenido este Consejo, que de la mera producción del accidente no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración. Es necesario, entre otros requisitos, que concurra también el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público afectado, en este caso, el viario, y el daño por el que se reclama.

Así, ha sostenido este Consejo, en esencia, que 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. El mal estado de la vía es causa necesaria pero no suficiente. Sin aquél no se habría producido la caída, ciertamente; pero para que el hecho dañoso se consume se ha de unir a ello en estos casos la falta de por el peatón de la diligencia debida (Dictámenes 216/2014, de 12 de junio, 234/2014, de 24 de junio, 374/2014, de 15 de octubre, y, más recientemente, los Dictámenes 152/2015, de 24 de abril, y 376/2015, de 14 de octubre, entre otros).

3. Atendiendo a la doctrina anteriormente expuesta, y de acuerdo con la documentación obrante en el expediente, es lo cierto que no se ha llegado a acreditar fehacientemente en el supuesto sometido a nuestra consideración la relación de causalidad que la normativa exige para la concurrencia de la responsabilidad patrimonial que se alega por la interesada, pues no se ha probado por la reclamante que la causa directa de la caída fuera imputable a la Administración implicada, y pudiera atribuirse igualmente la lesión soportada a la falta del cuidado necesario y la debida diligencia de la afectada en su deambular.

Si bien el bordillo de la acera presentaba un deficiente estado de conservación, no se observa en el reportaje fotográfico la existencia de un paso de peatones que coincida con la esquina de la acera en mal estado, siendo por dicha esquina por la que supuestamente subía la interesada al ser la zona que presenta anomalías.

Se desconoce, por lo demás, la razón por la que la afectada estaba subiendo la acera por dicha esquina, esto es, si estaba sorteando un obstáculo que le impedía deambular por la zona peatonal.

Y, en fin, en cualquier caso, el desperfecto existente en la esquina de la acera presenta unas dimensiones que lo hacen visible para cualquiera a cierta distancia y a plena luz del día, que es momento en el que acontece el accidente. Por lo que en modo alguno se puede considerarlo un obstáculo imprevisible para los peatones, máxime cuando la interesada reside además en un lugar próximo al de la caída, por lo que incluso podría no constituir un obstáculo sorpresivo para ésta.

4. En definitiva, no habiéndose probado por la interesada la causa de la caída en todos sus extremos, procede desestimar su reclamación de responsabilidad patrimonial.

CONCLUSIÓN

Se considera que la Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación formulada, es conforme a Derecho por las razones manifestadas en el presente Dictamen.