



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 14 / 2023

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 de enero de 2023.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...) en representación de (...), por los daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 486/2022 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 25 de noviembre de 2022 (con registro de entrada en este Organismo el 5 de diciembre de 2022), se solicita dictamen sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, incoado en virtud de una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños que se alega, han sido causados por el funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden al citado Ayuntamiento en virtud del art. 25.2.d) y 26.1 a) y 26.2 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).

2. La cuantía de la indemnización asciende a 11.928,25 euros, *quantum* que determinaría 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 (LCCC), en relación el primer precepto con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

3. La reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que le han irrogado las lesiones personales que sufrió supuestamente como consecuencia de la deficiente limpieza del paso de peatones al existir aceite.

El Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la causación del daño al funcionamiento anormal del servicio público viario, que es de titularidad municipal según el art. 26.1.a) y 26.2.c) LRBRL.

4. Se cumple también el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, pues se interpone la reclamación en fecha 19 de marzo de 2019, en relación con un hecho lesivo ocurrido el 14 de noviembre de 2018, habiéndose determinado las secuelas posteriormente (art. 67 LPACAP).

5. En el análisis a efectuar son de aplicación, tanto la Ley 39/2015, como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LRJSP. Así mismo resulta aplicable la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC), la LRBRL, la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

II

1. En lo que se refiere al hecho lesivo alega la interesada en su escrito de reclamación, que:

« (...) El pasado día 14 de noviembre de 2018, sobre las 19:30 horas, (...) se encontraba transitando por la Calle (...) de Santa Cruz de Tenerife. A la altura del paso de peatones situado justo a la altura de C/ (...), se dispuso a cruzar por un paso de cebra, momento en el cual resbala y cae al suelo como consecuencia de la existencia de aceite en la calzada. Se adjuntan, como documento 2, fotografías sacadas en el momento de los hechos.

Segundo.- Tras la caída se personan en el lugar agentes de la Policía Local de Santa Cruz de Tenerife y una ambulancia, habiendo levantado los agentes una diligencia a la que incorporaron fotografías realizadas en ese momento, respecto de la cual esta parte no ha tenido acceso. Por su parte, (...) fue desplazada hasta el Servicio de Urgencias de la Residencia en la ambulancia.

En relación con las actuaciones de los agentes de la Policía Local señalar que los mismos manifestaron a(...), marido de (...), que habían elaborado la correspondiente diligencia bajo la referencia "CAÍDA DE PEATÓN 735.589". Asimismo, los agentes de la Policía Local manifestaron en ese momento que ya tenían constancia de la existencia de aceite en la calzada en esa zona toda vez que alguien ya había puesto en conocimiento de la Policía Local que había tenido una avería en su vehículo y que había derramado aceite por esa calle, si bien esta parte desconoce la identidad de esa persona (...) ».

Acompaña a su reclamación a efectos probatorios informe de la Policía Local del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, documental médica en relación con los daños soportados con causa en la existencia de aceite en el paso de peatones, y reportaje fotográfico.

2. En atención a la tramitación procedimental realizada por la Instrucción del procedimiento, este comenzó mediante la presentación del escrito de reclamación de la afectada.

- En fecha 11 de abril de 2019, se emite un primer Decreto en virtud del cual se inadmitía a trámite la solicitud presentada, confirmando que no existe nexo causal puesto que los hechos serían consecuencia de la rotura del cárter de un vehículo y no del funcionamiento de la Administración pública implicada.

- Consta Sentencia de 18 de enero de 2021, recaída en el recurso presentado por la demandante contra el Ayuntamiento, del que conoció el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 2 de S/C de Tenerife, bajo el número de Procedimiento Abreviado 384/2019. En su FALLO se estima el recurso presentado, acordando la retroacción del procedimiento a efectos de que se resuelva sobre el fondo.

- En fecha 20 de febrero de 2021, se dicta Decreto de la Concejalía Delegada en materia de Seguridad Ciudadana y Vial y Movilidad, mediante el que se admite a trámite la reclamación formulada, se requiere a la reclamante a efectos de que presente la documentación determinada en el Decreto, lo que cumple la interesada mediante escrito posterior.

- En fecha 5 de marzo de 2021, la interesada presenta escrito de alegaciones reiterando sus pretensiones iniciales, considerando que la Policía no actuó con la celeridad debida tras haber sido avisada, con anterioridad a la caída sufrida por la reclamante, de la sustancia deslizante existente en la calzada.

- En fecha 30 de marzo de 2021 se solicita al Servicio de Control y Servicios Públicos informe detallado de la actuación realizada por la empresa (...) el día de los hechos, que es contestado por el Jefe del Servicio Administrativo de Gestión y Control de Servicios Públicos el 22 de abril de 2021 señalando los datos para solicitar el informe a la empresa (...).

- Consta informe emitido por la empresa encargada del mantenimiento (...), al que se adjunta partes del servicio que confirman que en fecha 14 de noviembre de 2018, a las 18:40 horas, se generó incidencia por la llamada de la Policía local a las 18:40 comentando que un coche había roto el cárter y había manchado varias calles entre las que estaban: (...), (...), (...), (...) y (...).

Además, la empresa (...) en su informe detalla los siguientes puntos de interés en atención a la correcta actuación practicada en el ejercicio de sus funciones:

« (...) ¿Cuánto tiempo duró la actuación de limpieza?

Comenzamos a actuar desde el mismo momento en que fuimos avisados, pues el accidente ocurrió cerca del ámbito de actuación habitual del servicio de repaso de tarde, por lo que había personal de limpieza cerca de la zona en que el vehículo accidentado produjo el vertido de aceite en la calzada. El servicio de limpieza finalizó a las 20:15 horas, por lo que la duración del servicio de fue de una hora y 35 minutos.

3.- ¿Quién abonó la factura de la actuación no programada realizada por ustedes?

Los servicios extraordinarios provocados por accidentes de tráfico, como el ocurrido en este caso, están incluidos entre las obligaciones contractuales por lo que U. no ha emitido factura por este servicio extraordinario.

4.- Hacer mención de cualquier circunstancia que a criterio de la empresa sea relevante para determinar si hubo responsabilidad en la forma de actuación de la Administración.

Como datos relevantes, destacamos la presencia de agentes de la Policía Local de Santa Cruz en todo momento durante los servicios de limpieza de la zona, encargándose de la señalización y control del tráfico de la zona afectada, hasta la finalización total de la limpieza. (...) ».

- Consta informe de la Policía Local del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, que, si bien no presencia los hechos lesivos, confirma la caída sufrida por la interesada, correctamente identificada. Entre otras, señala el informe:

« (...) Se informa a usted que en el día de la fecha se recibe llamada telefónica indicando que en la calle (...) había una gran mancha de aceite.

En el lugar se pudo comprobar que la mancha es producto de la rotura del cárter del vehículo con matrícula (...). Al parecer la rotura del cárter se produjo por la tapa de una alcantarilla y ser muy bajo el vehículo.

Se solicitó la presencia de (...) para la limpieza de las 5 calles, teniendo que emplear 2 vehículos, 6 operarios y un encargado, usando sepiolita para la limpieza.

Se estableció el dispositivo policial compuesto por los Policías con números de placa: 17.382, 472, 478 y 481.

Además, se produjo la caída de una mujer en el paso de peatones de las calles (...) y (...) por los restos de aceite. Esta persona tuvo que ser evacuada por una ambulancia al Hospital Nuestra Sra. de la Candelaria aquejada de un golpe en la pierna izquierda. (Se acompaña una foto del paso de peatones)

Para la limpieza se realizó por tramos de calles teniendo que desviar el servicio de (...), hasta que llegamos a la confluencia de las calles (...) y (...).

El vehículo averiado tuvo que ser retirado por la grúa del seguro, aunque la primera enviada no pudo realizarlo porque el vehículo es muy bajo.

La empresa (...) solicitará copia del informe para la reclamación de los medios utilizados para la limpieza.

Se acompaña a este informe 5 fotografías (...) ».

- Existe valoración de la compañía aseguradora municipal valora los daños con la cantidad que asciende a 6.895 euros.

- En fecha 25 de agosto de 2022, se emitió el informe detallado de la Comisaria, exponiendo al efecto:

« (...) En contestación a su petición de fecha pasada, relativa al expediente n.º RP-007/2019, sobre la actuación policial acontecida en el accidente sufrido por (...), se le aclaran los puntos solicitados a continuación:

1º PROTOCOLO - Se envía a agentes policiales y a continuación:

**Adopción de medidas de corte y desvío de tráfico, tal y como se hizo (1 mando y 5 oficiales).*

**Aviso a (...) - Para limpieza de la zona, tal y como se hizo [informe (...)].*

**Atestado de los hechos ocurridos (Informe ATESTADOS).*

2º Se siguió el procedimiento establecido; lo ocurrido con la caída de la persona es un accidente que difícilmente se hubiera evitado con la existencia de más conos o con más señalización, máxime con la cantidad de vías afectadas.

3º Se siguió el procedimiento habitual ya descrito y que se resume en:

- Adopción de medidas de seguridad/tráfico por parte de los agentes actuantes.
- Aviso a (...) por limpieza
- Elaboración de informe por el grupo de ATESTADOS. (...) ».

- En fecha 30 de agosto de 2022, la Instrucción concedió el preceptivo trámite de vista y audiencia del expediente debidamente notificado a las partes interesadas en el procedimiento. Por lo que la reclamante presenta escrito de alegaciones solicitando, en suma, ser indemnizada por el perjuicio soportado.

- En fecha 19 de octubre de 2022, se emite la Propuesta de Resolución estimando en parte la reclamación presentada por la afectada. Propuesta que fue informada favorablemente por la Asesoría Jurídica en fecha 17 de noviembre de 2022.

3. Conforme al art. 91 LPACAP el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, plazo que en el presente procedimiento se ha superado; sin embargo, esta circunstancia no impide que se dicte la resolución porque la Administración está obligada a resolver expresamente, aún vencido dicho plazo, en virtud del art. 21 LPACAP.

4. Por lo demás, concurren los requisitos legalmente establecidos para hacer efectivo el ejercicio del derecho a obtener una indemnización, previsto en el art. 106.2 de la Constitución y desarrollado en el art. 32 LRJSP y concordantes de la LPACAP en cuanto al procedimiento.

III

1. La Propuesta de Resolución estima en parte la reclamación presentada por la lesionada ante la Corporación Local concernida, pues el órgano instructor considera que la perjudicada ha llegado a trasladar al expediente el nexo causal necesario entre los daños por los que reclama y el funcionamiento del servicio público viario, si bien propone indemnizar a la solicitante con la cantidad de 6.895,00 euros que es la cantidad a que asciende la valoración realizada por la cía. Aseguradora.

2. La jurisprudencia ha precisado (entre otras STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que *«para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:*

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

- Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.

- Ausencia de fuerza mayor.

- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».

Por otro lado, para la apreciación de la responsabilidad de la Administración cuando concurre la actividad de tercero y la inactividad de la Administración, «debe tenerse en cuenta el criterio jurisprudencial señalado en la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1993 - en el mismo sentido las ss. TS de 27.11.1993 y 31.1.1996 - a cuyo tenor “ (...) ni el puro deber abstracto de cumplir ciertos fines es suficiente para generar su responsabilidad (por mera inactividad de la Administración) cuando el proceso causal de los daños haya sido originado por un tercero, ni siempre la concurrencia de la actuación de éste exime de responsabilidad a la Administración cuando el deber abstracto de actuación se ha concretado e individualizado en un caso determinado (...)”.

Siendo igualmente doctrina jurisprudencial que “ (...) no queda excluido que se establezca la imputación de la responsabilidad a la Administración en los supuestos de daños producidos con ocasión de accidentes de tráfico en los que la situación de peligro inminente en la circulación se origina a causa de la acción directa de terceros sobre la calzada; y, en concreto, en los supuestos de que dicho peligro se produce por la presencia en la calzada de sustancias oleaginosas derramadas desde vehículos que circulan sobre la misma con anterioridad al siniestro. El presupuesto necesario en estos casos es que el funcionamiento del servicio público opere, de forma mediata, como un nexo causal eficiente (sentencias de la Sala Tercera del TS de 8 de octubre de 1986 y 11 de febrero de 1987 EDJ1987/1153).

Nexo causal que ha de establecerse en estos supuestos con relación:

a) O bien, a una situación de inactividad por omisión de la Administración titular de la explotación del servicio en el cumplimiento de los deberes de conservación y mantenimiento de los elementos de las carreteras a fin de mantenerlas útiles y libres de obstáculos en garantía de la seguridad del tráfico que se prescriben en el artículo 15 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.

b) O bien, con relación a una situación de ineficiencia administrativa en la restauración de las condiciones de seguridad alteradas mediante la eliminación de la fuente de riesgo o, en su caso, mediante la instalación y conservación en la carretera de las adecuadas señales viales circunstanciales de advertencia del peligro de pavimento deslizante que prescribe el artículo 57 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo» (Sentencia del Tribunal

Superior de Justicia de Galicia, de 16 de septiembre de 2015, sala de lo contencioso, rec.7008/2012)

La Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1997 (recurso 8879/1992) reseña:

«La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas exige que el daño producido sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y debe existir un nexo de causalidad entre uno y otro. Cuando el daño se imputa a una omisión pura de la administración --no relacionada con la creación anterior de una situación de riesgo-- es menester para integrar este elemento causal determinar si, dentro de las pautas de funcionamiento de la actividad de servicio público a su cargo, se incluye la actuación necesaria para evitar el menoscabo. Para sentar una conclusión en cada caso hay que atender no sólo al contenido de las obligaciones explícita o implícitamente impuestas a la administración competente por las normas reguladoras del servicio, sino también a una valoración del rendimiento objetivamente exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución a la actuación administrativa».

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 12 de febrero de 2019 (recurso 57/2018) señala que: *« (...) a la Administración demandada no le resultaba exigible una respuesta inmediata. Las obligaciones de vigilancia y mantenimiento no pueden erigirse más allá de lo razonable, de manera que, como destacada reiterada jurisprudencia, aplicable en su esencia a este caso, "desde luego no llega a configurar como responsabilidad de la Administración el mantenimiento de una vigilancia de la vía tan intensa y puntual que propicie una inmediata retirada de la calzada de todo tipo de obstáculos sin mediar - prácticamente- solución de continuidad desde que se produce el origen del posible evento dañoso hasta que queda retirado y restablecida la circulación segura por el lugar».*

3. Entrando en el análisis del asunto concreto, del examen del expediente se observa que a priori los documentos obrantes en el mismo acreditan el hecho dañoso, mediante los informes médicos que obran en el expediente, coincidiendo en fecha y hora la caída descrita con la asistencia médica recibida por la afectada y siendo el diagnóstico compatible con un accidente como el relatado por la lesionada.

Igualmente, el informe de la Policía Local y de la entidad (...), verifican la característica deslizante de la sustancia existente en el paso de peatones.

4. No obstante, se observa en el expediente que no consta el preceptivo informe del servicio correspondiente de la Corporación (art. 81.1 LPACAP), que se estima además relevante al efecto no sólo de aclarar las concretas circunstancias en que se llevaron a cabo las actuaciones señaladas por la Policía local y (...), por cuanto el

aviso se produjo a las 18: 40, por tanto, con anterioridad a la hora en que la reclamante señala que se produjo su accidente, debiendo especificar qué medidas concretas se habían adoptado en la calle y lugar concreto en que se produjo el suceso a la hora en que señala la reclamante que se produjo la caída. Sino igualmente porque interesa conocer el estado de la infraestructura viaria donde sucedió el accidente, para un completo conocimiento de los hechos y en relación con la influencia en la producción del hecho dañoso.

No figura en el expediente el informe técnico preceptivo del Servicio municipal competente en materia de infraestructura viaria.

5. Todas estas circunstancias determinan que en el presente caso no sea posible entrar a analizar el fondo del asunto, esto es, la existencia del nexo causal entre el funcionamiento del Servicio público viario y el accidente soportado por la afectada lo que hace necesario para poder pronunciarnos sobre la supuesta relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio se realicen los trámites señalados y se subsanen los defectos observados.

6. En consecuencia, el Órgano instructor deberá retrotraer el procedimiento solicitando los informes señalados, sobre las actuaciones realizadas ese día por (...) y por la policía local, así como sobre el estado de la vía, debiendo conferirse nuevamente trámite de audiencia a quienes pudieran resultar interesados - reclamante, respecto a los informes que se emitan, y empresas concesionarias-, pronunciándose al respecto la nueva Propuesta de Resolución, la cual deberá remitirse nuevamente a este Consejo Consultivo.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución que estima parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada no resulta conforme a Derecho; debiéndose de retrotraer el procedimiento con el fin de cumplir con los trámites considerados en el Fundamento III del presente Dictamen.