



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 6 3 / 2 0 1 4

(Sección 2ª)

La Laguna, a 17 de julio de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria 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. 231/2014 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado a instancias de Doña (...) por las lesiones que sufrió al caer por una escalera pública.

2. Se reclama una indemnización valorada en 9.206,14 euros. Esta cuantía determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del 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).

3. En el escrito de reclamación la afectada alega que (sin determinar día y hora) se cayó por las escaleras de acceso a la Iglesia de los Dolores en Schamann, término municipal de Las Palmas de Gran Canaria, al existir diferencias de color entre los peldaños, porque los escalones superiores son de hormigón y los restantes de piedra

* **PONENTE:** Sr. Belda Quintana.

natural en deficiente estado de conservación. Como consecuencia de la caída sufrida, la afectada fue trasladada por el Servicio de Urgencias Canario al Hospital Insular de Gran Canaria, diagnosticándosele fractura costal múltiple, luxación de la muñeca derecha y herida en el miembro inferior derecho. Por las lesiones soportadas, la interesada reclama de la Corporación Local implicada indemnización, sin determinar inicialmente cantidad al respecto. Además, propone prueba testifical aportando nombre, apellidos, número de documento nacional de identidad y teléfonos de los testigos pero sin determinar domicilio de los mismos.

4. En el análisis a efectuar en este caso, 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, en adelante), como el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP, en adelante), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. Asimismo, es de aplicación la legislación de régimen local, específicamente el art. 54 LRBRL.

5. Concurren los requisitos legalmente establecidos para hacer efectivo el derecho indemnizatorio previsto en el art. 106.2 de la Constitución, desarrollado por los arts. 139 y 142 LRJAP-PAC.

II

1. El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició mediante el escrito de reclamación registrado el 7 de junio de 2013.

2. La instrucción del procedimiento admitió a trámite la solicitud formulada en virtud de Resolución de 12 de junio de 2013, que fue notificada oportunamente a la interesada el 5 de julio de 2013. En dicha Resolución se hizo constar que no estaba acreditado cuándo sucedieron los hechos alegados por la lesionada.

El órgano instructor recabó los informes preceptivos del Servicio de Vías y Obras y del Servicio de Parques y Jardines, no ostentando este último competencia al respecto.

En fecha 19 de septiembre de 2013, la instrucción del procedimiento emitió Resolución de apertura del periodo de prueba mediante la que se acordó admitir la prueba documental y testifical, que debía proponerse en el plazo de 10 días desde la recepción de la notificación a computar, pues, a partir del 4 de octubre de 2013. Sin embargo, transcurrido dicho plazo la afectada no propuso prueba alguna.

En fecha 12 de noviembre de 2013, la instrucción del procedimiento emitió Resolución sobre el trámite de vista y audiencia del expediente, notificado a la interesada el día 18 de noviembre de 2013. En el citado plazo, ésta formuló escrito de alegaciones registrado el día 21 de noviembre de 2013, en el cual acompaña diversa documentación médica -informes, citas, consultas asistidas-, reportaje fotográfico de la escalera donde se produjo la caída y, además, informe del Servicio de Urgencias del Hospital Insular del día 11 de mayo de 2013, fecha en la que aconteció el hecho lesivo, así como de la asistencia recibida por el SUC, del cual resulta que la ambulancia que la trasladó al centro sanitario se activó el 11 de mayo de 2013, a las 18:35 horas. Igualmente, en dichas alegaciones la afectada propuso la práctica de prueba testifical aportando nuevamente datos identificativos y teléfonos de los testigos, pero sin identificar los domicilios respectivos para realizar la citación oportuna en el caso de que procediera.

Tras la valoración de los daños soportados por la reclamante por parte de la compañía de seguros del Ayuntamiento el 17 de febrero de 2014, con fecha 18 de marzo de 2014 se dictó Resolución dando nuevamente trámite de vista y audiencia a la interesada.

En fecha 3 de abril de 2014, la afectada formuló segundo escrito de alegaciones en virtud del cual subsanó determinados defectos existentes en la reclamación instada, tales como el día y hora en que sucedieron los hechos -el 11 de mayo de 2013 sobre las 18:30 horas-; también hace referencia a la falta de citación de los testigos propuestos; indica que el informe del Servicio de Vías y Obras no es completo al no determinar la configuración, inclinación, anchura y el rematado de los escalones; finalmente, solicita que se valoren económicamente los 5 días que estuvo hospitalizada.

3. En relación con la cantidad indemnizatoria, la compañía aseguradora de la Corporación Local valoró los daños soportados por la afectada en 9.206,14 euros.

4. En fecha 29 de mayo de 2014, el órgano instructor emitió la Propuesta de Resolución. Conforme al art. 13.3 RPAPRP, el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses; sin embargo, aún sobrepasado, la Administración está obligada a resolver expresamente en virtud de los arts. 42 y 43.3 b) LRJAP-PAC.

III

1. La Propuesta de Resolución es de sentido desestimatorio porque el órgano instructor considera que al concurrir culpa de la propia interesada en el hecho lesivo el nexo causal se rompe. Además, hace mención al Dictamen 86/2014 del Consejo Consultivo de Canarias sobre un supuesto similar (caída en escalera pública) mediante el que el citado Órgano consultivo consideró que no procedía estimar la reclamación formulada.

2. En relación al informe emitido por el Servicio de Vías y Obras, en lo que aquí interesa, se desprende que los dos tramos de escaleras más cercanos a la iglesia están contruidos con bordillos y baldosas de piedra natural, a excepción de los dos primeros escalones junto a la zona de estancia delante de la iglesia que se han reconstruido con hormigón, siendo el tono de los mismos más claros que los de piedra natural que presentan irregularidades por desgaste y algunas zonas reconstruidas con hormigón.

3. En este caso, la funcionaria responsable del Servicio de Vías y Obras, en su informe indicó que la iglesia de Los Dolores dispone de cuatro accesos, tres de ellos sin escalones.

Por otra parte, la Ley 3/1996, de 24 de septiembre, sobre Accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas urbanísticas y de la comunicación establece en su art. 10 -Características técnicas- que reglamentariamente se determinarán las características técnicas propias de los itinerarios peatonales y escaleras, entre otras, para su adecuación a los criterios de la citada Ley. También se pronuncia al respecto 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, publicada en el BOE (Boletín Oficial del Estado) núm. 61, de 11 de marzo de 2010, que indica:

“art. 11. Pavimentos.

1. El pavimento del itinerario peatonal accesible será duro, estable, antideslizante en seco y en mojado, sin piezas ni elementos sueltos, con independencia del sistema constructivo que, en todo caso, impedirá el movimiento de las mismas. Su colocación y mantenimiento asegurará su continuidad y la inexistencia de resaltes.

art. 15. Escaleras.

1. Las escaleras que sirvan de alternativa de paso a una rampa situada en el itinerario peatonal accesible, deberán ubicarse colindantes o próximas a ésta.

2. Los tramos de las escaleras cumplirán las siguientes especificaciones:

a) Tendrán 3 escalones como mínimo y 12 como máximo.

b) La anchura mínima libre de paso será de 1,20 m.

c) Su directriz será preferiblemente recta.

3. Los escalones tendrán las siguientes características:

a) Una huella mínima de 30 cm y una contrahuella máxima de 16 cm. En todo caso la huella H y la contrahuella C cumplirán la relación siguiente: $54 \text{ cm} \leq 2C + H \leq 70 \text{ cm}$.

b) No se admitirán sin pieza de contrahuella o con discontinuidades en la huella.

c) En una misma escalera, las huellas y contrahuellas de todos ellos serán iguales.

d) El ángulo formado por la huella y la contrahuella será mayor o igual a 75° y menor o igual a 90° .

e) No se admitirá bocel.

f) Cada escalón se señalará en toda su longitud con una banda de 5 cm. de anchura enrasada en la huella y situada a 3 cm. del borde, que contrastará en textura y color con el pavimento del escalón.

4. Los rellanos situados entre tramos de una escalera tendrán el mismo ancho que ésta, y una profundidad mínima de 1,20 m.

5. El pavimento reunirá las características de diseño e instalación establecidas en el artículo 11.

6. Se colocarán pasamanos a ambos lados de cada tramo de escalera. Serán continuos en todo su recorrido y se prolongarán 30 cm. más allá del final de cada tramo. En caso de existir desniveles laterales a uno o ambos lados de la escalera, se colocarán barandillas de protección. Los pasamanos y barandillas cumplirán con los parámetros de diseño y colocación definidos en el artículo 30.

7. *Se señalarán los extremos de la escalera mediante el uso de una franja de pavimento táctil indicador direccional colocada en sentido transversal a la marcha, siguiendo los parámetros establecidos en el artículo 46”.*

4. Igualmente, merece hacer mención al Decreto 227/1997, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 8/1995, de 6 de abril, de Accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación, publicado en el BOC (Boletín Oficial de Canarias) nº 150, el 21 de noviembre de 1997, y al Decreto 148/2001, de 9 de julio, por el que se modifica el Decreto 227/1997, que también regula “escaleras exteriores”.

IV

1. Cierto es que le compete a la Corporación Local implicada adoptar todas aquellas medidas tendentes a velar por la seguridad de los usuarios de la vía pública, en este caso de la zona peatonal que participa de un elemento urbanístico (escaleras exteriores fijas).

2. En el supuesto que nos ocupa, el daño sufrido ha sido probado por la afectada, sobre quien recae la carga de la prueba del derecho que pretende hacer valer, mediante la documental obrante en el expediente, citada en el Fundamento II. Además, en este caso el Ayuntamiento no niega la producción del hecho lesivo en la fecha y forma descritos por la interesada, por lo cual se hace innecesaria la práctica de la prueba testifical propuesta.

La PR se limita a afirmar que ha quedado interrumpido el nexo causal toda vez que media culpa de la reclamante, citándose la doctrina contenida en el Dictamen 86/2014 de este Consejo Consultivo. No obstante, el supuesto de hecho de ese Dictamen es diferente al aquí planteado. En el citado Dictamen se hace referencia a unos escalones contruidos en su totalidad con el mismo material, el hormigón, presentando pérdida de árido fino por su antigüedad, dejando el árido grueso sobresaliendo uniformemente un centímetro. En el presente caso, según el informe del Servicio, los dos tramos de escaleras más cercanos a la iglesia están contruidos *“con bordillos y baldosas de piedra natural, a excepción de los dos primeros escalones junto a la zona de estancia delante de la iglesia que se han reconstruido con hormigón, siendo el tono de los mismos más claro que los de piedra natural que presentan irregularidades por desgaste y algunas zonas reconstruidas con hormigón”*. Es decir, el tramo de escalera en cuestión consta de escalones contruidos en diferente material: Unos de hormigón y otros recubiertos con baldosas de piedra

natural, con irregularidades por desgaste, cuya distinta configuración fue lo que dio lugar a la confusión y la caída, según la afectada.

3. A la vista de la normativa citada en el Fundamento anterior, se considera que el Ayuntamiento ha cumplido en gran medida con la misma, pues las escaleras disponen de barandilla siendo esta un elemento obligatorio, los peldaños no presentan bocel, ni elementos sueltos o mal sujetos que cedieran sorpresivamente al pisarlos, la directriz parece recta o de curvatura ligera, y en general parece todo acorde a lo señalado. Sin embargo, no podemos ignorar que la propia Administración reconoce la existencia de irregularidades en el pavimento sobre las que ha actuado reparando parte de ellos con anterioridad, es decir, tiene conocimiento de los riesgos existentes en el uso de las escaleras por los particulares. Tampoco existe señalización de los extremos de la escalera, ni en cada escalón con una banda enrasada en la huella que contraste en textura y color con el pavimento del escalón, lo que es especialmente importante en este caso ante el distinto tipo de pavimento de los escalones en un mismo tramo de escalera.

No obstante, se ha acreditado que existen vías alternativas de acceso a la iglesia sin escalones y aun así la afectada hizo uso de las escaleras sin que medie razón justificada que le obligase a actuar de tal modo y a plena luz del día.

4. Por los anteriores motivos, se considera asimismo que ninguna de las partes, Administración e interesada, actuaron de forma debida de acuerdo con las indicaciones propias que la normativa señala, tanto en cuanto a una adecuada ejecución y conservación de las escaleras, pues existían irregularidades por las que el Ayuntamiento debió haber procedido -ya sea mediante la sustitución íntegra de las mismas o como mínimo mediante la señalización o advertencia de peligro por existencia de resaltes o discontinuidad en determinadas huellas de las escaleras- constituyendo ello un riesgo evidente para cualquier usuario de la misma; como por la propia interesada al asumir su propio riesgo voluntariamente haciendo uso de unas escaleras públicas en deficiente estado de conservación, sin que conste si la misma hizo uso del pasamanos existente.

5. En consecuencia, tanto por el deficiente estado de conservación de la escalera, con irregularidades por desgaste en las baldosas de piedra y la existencia de algunas zonas reconstruidas con hormigón, como por la configuración de la escalera en un mismo tramo con diferentes materiales, sin señalización o advertencia alguna para los usuarios, se considera que la actuación de la propia interesada no se

considera lo suficientemente negligente como para exonerar de toda culpa al citado Ayuntamiento, no rompiéndose, pues, en su totalidad el nexo causal. Por ello, se aprecia la existencia de concausa en la producción del hecho lesivo, estimándose por razones de equidad que debe indemnizar la Corporación Local a la afectada en un 40 por ciento de la cantidad que finalmente se valore.

En todo caso, la cifra resultante, por mandato del art. 141.3 LRJAP-PAC, se ha de actualizar a la fecha en que se ponga fin al procedimiento con arreglo al índice de precios al consumo fijado por el Instituto Nacional de Estadística.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, debiendo estimarse parcialmente la reclamación formulada, de acuerdo con lo expuesto en el Fundamento IV.5.