



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1ª)

La Laguna, a 18 de febrero de 2016.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de San Bartolomé en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por J.E.G., por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 500/2015 ID)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de San Bartolomé (Lanzarote), es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración por los daños personales sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

2. La reclamante solicita una indemnización que asciende a la cantidad de 58.428,10 euros. Esta cuantía determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la Sra. Alcaldesa 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), y el art. 12 del 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.

---

\* Ponente: Sr. Lorenzo Tejera.

## II

1. J.E.G. presenta, con fecha 12 de diciembre de 2012, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños personales sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

Según relata en su escueta solicitud, el 14 de junio de 2012 sufrió una caída en la calle (...), esquina con la calle (...) (Playa Honda), produciéndose una doble fractura en el hombro izquierdo que precisó intervención quirúrgica.

Aporta con su solicitud copia de la denuncia efectuada ante la Policía Local, así como informe de los agentes que, tras la denuncia, acudieron al lugar a efectos de localización del punto de la caída, aportando fotografía.

En la denuncia, formulada con fecha 11 de diciembre de 2012, la reclamante hace constar que el 14 de junio del mismo año, sobre las 18:00 horas, se encontraba caminando por la calle (...) con dirección hacia la calle (...), cuando al llegar a la altura de una casa que se encuentra en la esquina de las dos calles mencionadas, que tiene un vado y una entrada a un garaje con una rampa, sufre una caída en dicha rampa sobre su lado izquierdo.

Añade que, tras la caída, varias personas que se encontraban en el lugar paseando al mismo tiempo intentaron ayudarla, y que una vecina de dicha calle la subió en su vehículo y la trasladó hasta el centro de salud de dicha localidad para su reconocimiento.

En cuanto a los daños sufridos, en esta misma denuncia indica que padeció una fractura avulsión de troquíter y cuello de húmero izquierdo de las que hubo de ser intervenida quirúrgicamente el 19 de junio, y acudir a posteriores sesiones de rehabilitación.

En el momento de la denuncia presenta copia de diversa documentación médica correspondiente a este proceso asistencial.

La reclamante no cuantifica inicialmente la indemnización que solicita, si bien en trámite de audiencia valora las lesiones producidas en la cantidad de 58.428,10 euros.

2. La reclamante ostenta la condición de interesada en cuanto titular de un interés legítimo, puesto que alega daños personales como consecuencia del funcionamiento incorrecto de un servicio público, pudiendo, por tanto, iniciar el procedimiento.

3. El hecho lesivo que ha determinado la iniciación del procedimiento se produjo el 14 de junio de 2012, por lo que la reclamación, presentada el 14 de diciembre del mismo año, no puede ser calificada de extemporánea, al no haber transcurrido el plazo de un año que al efecto prevé el art. 142.5 LRJAP-PAC.

4. En la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en irregularidades formales que impidan la emisión de un dictamen de fondo, si bien se ha incumplido el plazo de seis meses que para su resolución establece el art. 13.3 RPAPPRP. La demora producida no impide sin embargo la resolución del procedimiento, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 42.1 y 43.4.b) LRJAP-PAC.

Constan en el expediente las siguientes actuaciones:

- Mediante Decreto de la Alcaldía de 2 de enero de 2013, se acuerda el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial y se nombra instructor y secretario del mismo.

En este mismo acto se requiere a la interesada a los efectos de que presente las alegaciones, documentos o información que estime conveniente a su derecho, y, en particular, los relativos a las lesiones producidas, relación de causalidad entre estas y el funcionamiento del servicio, la evaluación económica del daño y los medios de prueba de los que pretenda valerse.

- Notificado este decreto a la interesada, esta presenta escrito en el que manifiesta que la caída fue causada por el mal estado y mala ejecución de la acera, al no reunir la rampa lateral condiciones de seguridad, siendo competencia del Ayuntamiento mantener en perfecto estado de uso las vías urbanas, reparándolas en su caso.

En cuanto a la indemnización que se reclama, indica que las lesiones no se encuentran estabilizadas, continuando en tratamiento médico y rehabilitador y encontrándose a la espera de una nueva intervención quirúrgica, por lo que no es posible su cuantificación.

Por último, propone como medios de prueba la documental, consistente en los documentos que se acompañan, así como la prueba pericial de un técnico municipal sobre el estado de la acera y la testifical de dos testigos directos de los hechos ocurridos.

- El 29 de enero de 2013, se solicita informe a la Oficina Técnica municipal, e informe previo al Servicio de Patrimonio relativo a la titularidad y al estado de la vía donde ocurrieron los hechos.

El informe emitido confirma la titularidad municipal de la vía, y en cuanto a su estado de conservación expone que el tramo de la acera se encuentra en mal estado, con varios cambios de rasante debido a que se utiliza como vado de entrada de vehículos a unos garajes ubicados en planta sótano. En el informe se adjuntan varias fotografías del lugar.

- El 19 de febrero de 2013, se procede a la apertura de periodo probatorio, en el que se practicaron las testificales propuestas por la interesada.

- Con fecha 28 de febrero de 2013, se solita a la entidad aseguradora de la Administración valoración de los daños padecidos por la interesada.

Este informe se emite el 20 de enero de 2014, en el que se establece una valoración que asciende a la cantidad de 31.439,60 euros.

- El 12 de marzo de 2014, se concede trámite de audiencia, presentando alegaciones la interesada en las que reitera su solicitud indemnizatoria, si bien al no haberse estabilizado las lesiones entiende que no se puede cuantificar el importe de la reclamación. En este escrito pone en conocimiento de la Administración que continúa en tratamiento médico y que está a la espera de una nueva intervención quirúrgica.

- El 8 de mayo de 2014, se pone en conocimiento de la entidad aseguradora que ante las alegaciones presentadas por la reclamante se está a la espera de que aporte nueva documentación médica por si supone un cambio en la valoración de las lesiones.

- El 9 de marzo de 2015, se requiere a la interesada la aportación de los informes médicos evolutivos hasta el alta. Esta documentación es aportada el 28 de abril.

- El 8 de abril de 2015, se remite la nueva documentación aportada a la entidad aseguradora a efectos de valoración de las lesiones, que la estima en la cantidad de 27.966,74 euros.

- Con fecha 17 de septiembre de 2015, se concede nuevo trámite de audiencia a la interesada, presentando alegaciones en las que cuantifica la indemnización solicitada en la cantidad de 58.428,10 euros.

- Se ha elaborado finalmente la Propuesta de Resolución, que reconoce el derecho a la interesada a ser indemnizada en la cuantía de 27.966,74 euros.

5. Antes de entrar a analizar el fondo del asunto, procede señalar que este Consejo solicitó a la Administración municipal la emisión de informe complementario del Servicio que aclarase en qué consiste “el mal estado del tramo de la acera”, así como “su previsible incidencia en la producción de la caída que originó la reclamación, y, además, en qué medida los cambios de rasante existentes en la acera (no en suelo de titularidad privada) han podido influir en la caída señalada”.

Con fecha 10 de febrero de 2016, ha tenido entrada en este Organismo escrito de la Alcaldesa-Presidenta por el que remite el informe solicitado a cuyo contenido después nos referiremos.

### III

Por lo que se refiere al fondo del asunto, sostiene la Administración que ha de indemnizarse a la interesada por las lesiones sufridas, al concurrir en el presente caso los requisitos legalmente establecidos para que proceda declarar su responsabilidad patrimonial, en particular, el necesario nexo causal entre el daño padecido y el funcionamiento del servicio público viario, pues la acera estaba en mal estado.

En el presente asunto se encuentra acreditado que la reclamante sufrió una caída en el lugar y día indicados, tal como resulta de la declaración de un testigo presencial de los hechos ocurridos, que indica que caminaba muy cerca de ella por el lugar indicado y vio cómo se caía lentamente.

Asimismo se encuentra acreditado el mal estado de conservación de la acera, con la presencia de cambios de rasante, tal como informa el técnico municipal.

No obstante, de la mera producción del accidente no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración. Es necesario que entre otros requisitos concurra el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público afectado 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, y 376/2015, de 14 de octubre.

Hemos señalado así en el último citado 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 este haya sido defectuoso. Es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad.

El principio de causalidad parte de la constatación de que todo efecto tiene siempre una causa. Dadas unas condiciones necesarias y suficientes para que se produzca un efecto, este siempre sucede. En idénticas circunstancias una causa produce siempre el mismo efecto. Una causa puede estar configurada por una serie de condiciones. Todas ellas son necesarias para que se produzca determinado efecto, pero si este no se produce al eliminar una de esas condiciones, entonces la condición eliminada será la causa determinante del resultado.

Las calles de una ciudad presentan distintos planos y elementos sobre su superficie que los transeúntes han de superar o sortear. Así, al cruzar la calle el peatón ha de salvar la diferencia de plano entre el bordillo de la acera y la calzada acomodando su marcha al efecto. Si tropieza con el bordillo de la acera y cae, la causa decisiva no radica en la existencia de ese desnivel. Esta es una condición necesaria para que se produzca la caída, pero la circunstancia decisiva para que se produzca la caída ha sido que el transeúnte no ha acomodado su marcha a las circunstancias de la vía a fin de pasar desde el plano inferior de la calzada al plano superior de la acera. Igualmente, sobre las aceras pueden estar dispuestos diferentes elementos: bolardos, postes de farolas o de semáforos, bancos públicos, objetos dejados circunstancialmente por otros usuarios (...) etc. Todos estos elementos son visibles y los viandantes los sortean en su deambular. Si alguno tropieza con ellos y cae la causa decisiva de esa caída no estriba en la presencia de ese objeto en la vía sino en la distracción del peatón.

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 ésta se ha de unir a aquélla la negligencia del peatón. Sin ésta la caída no se habría producido. Es esta la causa determinante del resultado lesivo.

Esto lo corrobora además el requisito de la univocidad que ha de concurrir para la existencia de una relación de causalidad: Siempre que se de determinada condición se ha de producir necesariamente determinado efecto.

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 que del 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 aquella 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, señaló que “la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a estas 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 aquella” (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.

Pues bien, esta doctrina resulta plenamente aplicable en el presente caso.

De lo actuado en el expediente resulta que la reclamante, según manifiestan los testigos propuestos por ella, es vecina del lugar y, por lo tanto, conocedora del lugar donde se produce la caída. Además, el accidente se produjo a plena luz del día (18:00 horas del mes de junio) y en un tramo de la acera recto y amplio, en el que se observa sin mayor dificultad la entrada al garaje a la que se refiere en su reclamación, de acuerdo con las fotografías obrantes en el expediente. Por estas razones, el hecho de que el pavimento del lugar donde se produjo la caída presentara desperfectos no se puede calificar como causa determinante de esta, pues la interesada debía acomodar su marcha al estado de la calzada, adoptando las precauciones necesarias ante las características del lugar.

Por otra parte, de los dos testigos propuestos solo uno de ellos presencié la caída de la afectada, pero en su declaración no hace referencia alguna a las circunstancias en que la misma se produjo, por lo que tampoco puede considerarse acreditado que fuera precisamente el estado de la acera y no la distracción de la reclamante la causa eficiente del percance sufrido.

Estas conclusiones no se han visto enervadas por el contenido del nuevo informe del Servicio emitido a instancia de este Consejo, pues el mismo se limita a indicar que el mal estado de la acera ha podido influir en la caída sufrida por la reclamante, y que los cambios de rasante inadvertidos en el pavimento son causa de tropiezos o pérdida de equilibrio de los transeúntes sin que la entidad de los mismos sea suficiente para causar con carácter general la caída como la sufrida por la reclamante y al no aportar dato nuevo alguno, no recogido en la Propuesta de Resolución que permitiera alcanzar otras conclusiones.

Por todo ello, 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.

En consecuencia, la Propuesta de Resolución, que estima parcialmente la reclamación en los términos antes expuestos, no se considera conforme a Derecho.



## **C O N C L U S I Ó N**

La Propuesta de Resolución no se considera conforme a Derecho, pues procede la desestimación de la reclamación presentada por J.E.G., por las razones que constan en el Fundamento III de este Dictamen.