



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2ª)

La Laguna, a 29 de abril de 2016.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Tías en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por S.P., por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 115/2016 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 Tías, 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 supera la cantidad de 6.000 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), 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. Belda Quintana.

## II

1. S.P. presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída ocurrida el 24 de agosto de 2015 en la calle Juan Carlos I de Puerto del Carmen, al haber resbalado en la acera, lo cual le ocasionó una fractura en su pierna derecha.

Reclama en concepto de indemnización la cantidad de 7.500 libras.

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

Asimismo, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque ostenta la titularidad de la vía pública donde acaeció el hecho lesivo y, por ende, le corresponden las funciones de su mantenimiento y conservación.

3. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario, por lo que la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al Alcalde, según el art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias.

4. La reclamación fue presentada mediante escrito de fecha 28 de septiembre de 2015, con registro de entrada el 27 de octubre de 2015, en relación con la caída sufrida el 24 de agosto del mismo año, dentro, pues, del plazo de un año que al efecto establece el art. 142.5 LRJAP-PAC. No puede, por consiguiente, ser calificada de extemporánea.

5. Por lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, constan en el expediente las siguientes actuaciones:

- Con fecha 26 de octubre de 2015, se comunica a la interesada que, de conformidad con el art. 36 LRJAP-PAC, debe presentar su reclamación en idioma oficial español, al haber presentado su escrito inicial en inglés.

- El 13 de noviembre de 2015, la interesada presenta traducción de su reclamación y aporta diversas fotografías del lugar donde ocurrió el accidente y la declaración de un testigo presencial, así como copias de documentos médicos.

- El 30 de noviembre de 2015, se practica la declaración del testigo presencial de los hechos en la que este pone de manifiesto que en el día señalado, mientras se encontraba trabajando en el Restaurante I.S., (...), vio cómo resbalaba la afectada, ya que la pendiente es pronunciada y solo existen dos barreras de metal para

sujetarse, al faltar dos que han desaparecido. Declara asimismo que la señora sufrió daños en el brazo y tobillo y que se fue con su familia al hospital.

- Mediante Decreto de la Alcaldía de 14 de diciembre de 2015, se admite a trámite la reclamación presentada, al propio tiempo que se pone en conocimiento de la interesada los extremos a los que se refiere el art. 42.4 LRJAP-PAC.

Este decreto fue notificado a la interesada.

- Con fecha 5 de enero de 2016, se solicita informe técnico sobre el estado de la acera donde la interesada sufrió la caída. Este informe, que se emite el 11 de febrero de 2016, indica que el pavimento y escalera existente se encuentran en buen estado y que existe un bordillo de unos 15 cm de altura que es perfectamente visible tanto de día como de noche. Al mismo, se adjuntas diversas fotografías del tramo de la acera donde ocurrió el accidente.

- El 29 de febrero de 2016, la entidad aseguradora de la Administración municipal presenta escrito en el que manifiesta que en el presente caso se debería desestimar la reclamación. Basa su argumentación en el anterior informe técnico, a lo que añade que no se ha tenido constancia de ninguna otra caída en la zona y que a los peatones les resulta exigible un mínimo de cuidado para sortear obstáculos, gravilla, desconchados, etc., pues de lo contrario se estaría convirtiendo a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todo evento dañoso.

- Con fecha 18 de marzo de 2016, se concede trámite de audiencia a la interesada, con expresión de la relación de los documentos que integran el expediente. En el plazo concedido, la reclamante presenta alegaciones en las que indica que no existe duda sobre el estado del suelo, escaleras o la visibilidad, pero que la acera, que presenta una pendiente que es insegura, motivó su caída.

- Se ha elaborado finalmente la Propuesta de Resolución, de carácter desestimatorio.

### III

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, sostiene la Administración que no concurre en este caso el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio de mantenimiento de las vías públicas y el daño por el que se reclama, por lo que se desestima la reclamación.

Fundamenta la Propuesta de Resolución esta desestimación en el hecho de que la pendiente existente en la acera, tal como se aprecia en las fotografías aportadas por la propia reclamante e informa el técnico municipal, no es muy pronunciada, los escalones se hallan en buen estado de conservación y el pavimento carece de hoyos, desperfectos o irregularidades apreciables, existiendo además dos barreras metálicas que permiten minimizar el riesgo de caídas. A ello añade que si bien el testigo indica que la reclamante resbaló, no aclara sin embargo si ese resbalón se debió a alguna sustancia vertida en el pavimento, a calzado inadecuado o cualquier otro motivo plausible, y que la afectada podía haber optado por no bajar las escaleras, ya que la acera en cuestión es ancha y dispone de dos tramos, el otro paralelo sin escalones.

2. Pues bien, en el presente asunto procede considerar que, efectivamente, se encuentra acreditado que la interesada sufrió una caída en el lugar y día indicados, tal como resulta de la declaración testifical obrante en el expediente.

Ahora bien, de la mera producción del accidente no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues resulta 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.

A estos efectos, hemos de tener en cuenta que, como hemos señalado en nuestro Dictamen 437/2014, de 2 de diciembre, «el servicio público municipal no comprende mantener las aceras en una conjunción de plano tal que impida la existencia del más mínimo desnivel, porque son necesarios rebajes, desniveles, bordillos, pendientes, rampas, escalones para permitir la transición entre los diversos planos», sin que por tanto la sola existencia de alguno de estos elementos sea causa suficiente para considerar patrimonialmente responsable a la Administración por las caídas que puedan sufrir los peatones.

También ha sostenido este Consejo que de la presencia de obstáculos o desperfectos en la calzada no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que tales irregularidades, de existir, resulten visibles para los peatones, porque estos están obligados a transitar con la debida diligencia al objeto de evitar posibles daños (Dictámenes 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio; 374/2014, de 15 de octubre; 152/2015, de 24 de abril; 279/2015, de 22 de julio; 402/2015, de 29 de octubre; 441/2015, de 3 de diciembre; y 95/2016, de 30 de marzo, entre otros muchos).

Esta doctrina se sintetiza en nuestro Dictamen 441/2015, con cita de pronunciamientos anteriores, de la siguiente forma:

«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, éste 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 éste 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.

(...)

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 se ha señalado por este Consejo que el hecho de que una persona sufra una caída o cualquier otro daño en un espacio 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 en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunció 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”. Ello es así porque “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, en las SSTS de 13 de abril de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 30 de septiembre de 2003».

Esta doctrina resulta plenamente aplicable en el presente caso.

La reclamante alega que sufrió una caída cuando se encontraba transitando por la acera al sufrir un resbalón, pero no indica las circunstancias en las que se produjo ni acredita la causa que lo motivó, manifestando únicamente con ocasión del trámite de audiencia que la acera presenta una pendiente que es insegura. Tampoco el testigo en su declaración hace referencia alguna a la posible causa del percance sufrido, limitándose a señalar la existencia de la pendiente.

Por otra parte, como señala la Propuesta de Resolución, en las fotografías aportadas tanto por la reclamante como por el técnico municipal, se aprecia que los escalones y el pavimento se encuentran en buen estado de conservación y que en el lugar se encuentran colocadas dos barreras de protección precisamente para minimizar el riesgo de caídas. En cuanto a la pendiente a que alude la interesada, se observa que no es pronunciada, sin que la reclamante alegue ni haya acreditado que no se ha construido conforme a las normas técnicas de aplicación. El estado de la acera se confirma asimismo por el informe técnico, con el contenido ya descrito, que avala las debidas condiciones que presenta el lugar para el tránsito de peatones.

Por último, aunque la interesada no especifique la hora en que ocurrió el accidente, sí aportó el informe de alta del centro hospitalario al que fue remitida desde el centro de atención primaria y en el mismo consta como hora de llegada al

Servicio de Urgencias del citado Hospital las 19:34 horas, lo que permite afirmar que el percance sufrido se produjo de día.

3. De lo actuado en el expediente resulta, pues, que no existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio público municipal y el daño por el que se reclama. Como acaba de señalarse, el accidente se produjo de día, en una zona de la acera que se encontraba en las debidas condiciones para el tránsito de peatones, con la pendiente y los escalones perfectamente visibles y delimitados por unas barreras de protección. Por estas razones, las características de la vía no se pueden calificar como causa determinante de la caída sufrida, pues la interesada debía acomodar su marcha al estado de la calzada, prestando la debida atención a las condiciones del lugar.

En definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes no se aprecia en este caso la existencia de la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio de conservación de las vías públicas y el daño alegado, por lo que se ha de concluir que no se dan los requisitos jurídicos exigibles para que la Administración pueda estimar la pretensión resarcitoria.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por S.P. se considera conforme a Derecho, según se ha razonado en el Fundamento III de este Dictamen.