



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2ª)

La Laguna, a 10 de octubre de 2016.

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 M.G.D.G., en nombre y representación de A.B.D., por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 310/2016 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 Las Palmas de Gran Canaria, es la propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado a instancias de M.G.D.G., mediante representación acreditada de A.B.D., en solicitud de indemnización por las lesiones que sufrió el 13 de marzo de 2015 por una caída en la acera de la calle de Churruca, a la altura del número 13, del municipio de Las Palmas de Gran Canaria.

2. Se reclama una indemnización de cuantía superior a los 6.000 euros, lo cual 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 del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), 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), normativa a la cual remite el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). La LRJAP-PAC es aplicable en virtud de lo que dispone la disposición transitoria tercera, letra

---

\* Ponente: Sr. Lazcano Acedo.

a), en relación con la disposición derogatoria 2, a) y la disposición final séptima, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

3. 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 (LMC). De acuerdo con el art. 32 de ésta, en relación con el art. 124.5 LRBRL, esta competencia ha sido delegada en la Directora General de la Asesoría Jurídica por acuerdo de 1 de julio de 2016 de la Junta de Gobierno de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria,

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva y de no extemporaneidad de la reclamación.

5. De acuerdo con la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición derogatoria 2, d) y la disposición final séptima, de la citada LPAC, el presente procedimiento se rige por 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. Conforme al art. 13.3 RPAPRP 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, aun vencido dicho plazo, en virtud del art. 42.1 LRJAP-PAC en relación con los arts. 43.3.b) y 142.7 de la misma.

6. En la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en irregularidades formales que obsten un dictamen de fondo.

El 7 de abril de 2015 el órgano instructor comunica a M.S.E., S.A. la recepción de la reclamación y el 27 de abril la admisión a trámite e iniciación del expediente, con copia del mismo «al efecto de que exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios».

Una vez más se debe recordar, como repetidamente ha razonado este Consejo, que la compañía de seguros con la que mantenga la Administración relación contractual, no es parte en el procedimiento, puesto que la Administración responde directamente a los administrados de su actuación, sin perjuicio de que a la aseguradora se le pidan los informes que considere precisos la Administración.

## II

1. El fundamento fáctico de la pretensión resarcitoria es el siguiente:

A las 13:50 horas del 13 de marzo de 2015 la reclamante sufrió una caída en la acera de la calle de Churruca, (...). La reclamante imputa la causa de su caída al mal estado de la acera.

2. La realidad de la caída en el punto, fecha y hora indicados ha quedado probada en el procedimiento.

3. Por el informe de los policías locales que asistieron a la interesada, por el informe del servicio municipal de vías y obras y por las fotografías adjuntas a ambos informes y por las aportadas por la interesada, también ha quedado establecido que en el punto donde se produjo la caída:

a) La acera tenía una anchura de 2,24 metros.

b) Que en parte de ese ancho existía un desnivel causado por el encuentro entre el pavimento nuevo y el antiguo. Ese desnivel era de escasa relevancia y salvable cómodamente por el paso humano y se hallaba dotado de una pequeña rampa de cemento para suavizarlo.

d) El desnivel ocupaba 76 centímetros de los 2,24 metros de ancho de la acera, por lo que había un espacio de 1,48 metros que estaba a nivel con el resto de la acera y por el cual podían transitar los peatones que no quisieran pasar por el tramo en que estaba el desnivel.

e) Ese desnivel era perfectamente visible.

4. El accidente ocurrió a las 13:50 horas, a plena luz del día; el desnivel era visible; la reclamante podía haber acomodado sin dificultad su paso para salvarlo o para sortearlo, maniobra esta última para la cual tenía espacio sobrado. La causa única y exclusiva de la caída fue su propia actuación negligente.

5. En un supuesto de reclamación por una caída, cuyas circunstancias son iguales a las del actual, razonamos lo siguiente en nuestro Dictamen 376/2015, de 14 de octubre:

«1. Tanto el art. 139 LRJAP-PAC como el art. 1.902 del Código Civil exigen para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial extracontractual de un sujeto que exista una relación de causalidad entre una actividad u omisión de este y el daño que se alega. La noción 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.

2. El establecimiento de la relación de causalidad es una cuestión de hecho, libre de valoraciones jurídicas. La concurrencia o no de la serie de condiciones que llevan a la producción de un resultado dañoso es algo empíricamente constatable conforme a los métodos gnoseológicos de las ciencias naturales y a los criterios de la experiencia, que enseñan que del complejo de eventos que preceden a un resultado hay que calificar como causa a todo aquel que sea condición sin la cual no se produciría ese resultado. Para ello es necesario que exista univocidad entre la concurrencia de esa condición y el resultado: Siempre que se dé determinada condición se ha de producir necesariamente determinado efecto.

3. Como el establecimiento de la relación de causalidad es una cuestión de hecho, las reglas para ello son comunes tanto para la jurisdicción civil como para la jurisdicción contencioso-administrativa. Por consiguiente, son idénticos los criterios para la determinación de la responsabilidad patrimonial extracontractual del propietario de un inmueble por caídas debidas a la existencia de obstáculos o desperfectos en las superficies de éste destinadas al tránsito de personas.

La Sala de lo Civil del Tribunal Supremo afirma reiteradamente que si la caída se produjo a causa de que el demandante tropezó, pisó o no advirtió un obstáculo visible, el propietario o explotador del inmueble no responde por los daños que haya sufrido el perjudicado porque no hay nexo causal entre estos y el obstáculo, puesto que la causa determinante de la caída es la distracción del reclamante. Así, en la STS nº 385/2011, de 31 de mayo, se dice:

“(…) no puede apreciarse responsabilidad en los casos en los cuales la caída se debe a la distracción del perjudicado o se explica en el marco de los riesgos generales de la vida por tratarse de un obstáculo que se encuentra dentro de la normalidad o tiene carácter previsible para la víctima. Así, SSTs 28 de abril de 1997, 14 de noviembre de 1997, 30 de marzo de 2006 (caída en restaurante de un cliente que cayó al suelo cuando se dirigía a los aseos por escalón que debía ser conocido por la víctima); 6 de junio de 2002, 13 de marzo de 2002, 26 de julio de 2001, 17 de mayo de 2001, 7 de mayo de 2001 (caídas sin prueba de la culpa o negligencia de los respectivos demandados); 6 de febrero de 2003, 16 de febrero de 2003, 12 de febrero de 2003, 10 de diciembre de 2002 (caídas en la escalera de un centro comercial, en las escaleras de un hotel, en el terreno anejo a una obra y en una discoteca, respectivamente); 17 de junio de 2003 (daño en la mano por la puerta giratoria de un hotel que no podía calificarse de elemento agravatorio del riesgo); 2 de marzo de 2006 (caída de una persona que tropezó con una manguera de los servicios municipales de limpieza que no suponía un

riesgo extraordinario y era manejada por operarios con prendas identificables), 31 de octubre de 2006 (caída en exposición de muebles por tropiezo con escalón de separación de nivel perfectamente visible) y 29 de noviembre de 2006 (caída en un bar); 22 de febrero de 2007 (caída en un mercado por hallarse el suelo mojado por agua de lluvia) y de 30 de mayo de 2007 (caída a la salida de un supermercado); 11 de diciembre de 2009 (caída de un ciclista en el desarrollo de una carrera por causa de la gravilla existente en la bajada de un puerto)".

En el mismo sentido se pronuncian las SSTS nº 378/1997, de 28 de abril de 1997; nº 587/2002, de 6 de junio de 2002; nº 194/2006, de 2 de marzo de 2006 y nº 1100/2006, de 31 de octubre de 2006.

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, lógicamente, sigue el mismo criterio. 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, se 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 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 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".

4. El criterio de este Consejo Consultivo, vinculado como está a la doctrina legal del Tribunal Supremo, no puede ser diferente: Hemos razonado reiteradamente que no siempre existe nexo 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, porque los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y por ende

obligados a percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos (Véanse, entre otros muchos, los dictámenes 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio; y 374/2014, de 15 de octubre).

En nuestro reciente Dictamen 152/2015, de 24 de abril de 2015 hemos expuesto que:

“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 ésta la causa de su caída y no la presencia de esa irregularidad".

Este criterio es perfectamente trasladable al presente supuesto: la acera ofrecía espacio firme y regular suficiente para no pisar sobre el desnivel que era perfectamente visible, puesto que el accidente acaeció a las diez horas de la mañana. Además, el escaso relieve de ese desnivel, situado longitudinal y no transversalmente al sentido de la marcha de los peatones, no tenía entidad para provocar una caída porque era perfectamente salvable por la huella de un paso humano y porque no afectaba en absoluto a la solidez del pavimento a fin de proporcionar una firme superficie de apoyo a quien lo pisara. Por tanto, la caída del reclamante no se debió a ese desnivel, sino a su propia negligencia.

5. Por último, se ha de considerar que el pavimento de las aceras se desgasta y deteriora con su uso, proceso que se agrava por las contracciones y dilataciones que el material sufre por los cambios de temperatura a lo largo del día y de los cambios de estaciones. Por ello, inevitablemente a lo largo del tiempo aparecerán irregularidades y depresiones en la acera. Los conocimientos humanos no permiten actualmente construir un eternamente inalterable a su uso. El estado actual de las técnicas constructivas carece de los medios para impedir el deterioro de las aceras. La única solución existente estriba en repararlas periódicamente. El estado actual de la ciencia y la técnica de la construcción no permite que nada más aparecer una irregularidad en la acera el servicio público de su conservación viaria aparezca inmediatamente para repararlo. Este servicio público es una actividad humana y por ende no se le puede exigir prestaciones inalcanzables para los recursos humanos. Esta es la razón por la que el art. 141.1 LRJAP-PAC establece que no son indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su producción. El riesgo de dar un mal paso al topar con una irregularidad, desgaste, hueco, depresión, desconchado de la calzada es por tanto un riesgo general de la vida, no es un riesgo generado por la existencia de la obra pública del vial ni por el funcionamiento del servicio público para su construcción y conservación. Ese riesgo sólo puede ser evitado con la diligencia que toda persona, para conservación de su integridad, ha de desplegar al deambular por la calle o por cualquier otra superficie pública o privada. En definitiva, el daño cuyo resarcimiento se reclama no ha sido causado por el funcionamiento del servicio público municipal de vías y

obras, sino por la propia negligencia del interesado. No existe nexo causal entre ese daño y dicho funcionamiento».

6. Todo lo anterior también es cabalmente trasladable al presente supuesto: La acera ofrecía espacio firme y regular suficiente para no pisar sobre el desnivel que era perfectamente visible, puesto que el accidente acaeció a las 13:50 horas de la tarde. Además, el escaso relieve de ese desnivel no tenía entidad para provocar una caída porque era perfectamente salvable por la huella de un paso humano y porque no afectaba en absoluto a la solidez del pavimento a fin de proporcionar una firme superficie de apoyo a quien lo pisara. Por tanto, la caída de la reclamante no se debió a ese desnivel, sino a su propia negligencia.

De ello se sigue que la propuesta de resolución no es conforme a Derecho porque, después de establecer que «el hecho se produce en horas del día, y la acera tiene ancho suficiente como para sortear el desperfecto» y «que la reclamante con la debida diligencia en su andar, podía haber evitado el siniestro»; afirma sin ningún razonamiento ni remisión a los elementos de hecho que «se aprecia concausa en la producción del siniestro»; cuando la conclusión obligada es que el accidente se debió pura y exclusivamente a la negligencia de la reclamante.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho porque procede la desestimación íntegra de la pretensión resarcitoria, según se razona en el Fundamento II.