



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 6 7 / 2 0 1 6

(Sección 1ª)

La Laguna, a 3 de noviembre 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.M.O.A., por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 349/2016 ID)\**.

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

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. 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 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 21.506,40 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). Esta última ley es aplicable en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera, letra 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, ya que el presente procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de esta última.

---

\* Ponente: Sr. Brito González.

Resulta igualmente aplicable 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, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera, a), en relación con la disposición derogatoria 2,d) y la disposición final séptima, de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre.

3. Por otra parte, concurren los requisitos legalmente establecidos para poder hacer efectivo el derecho indemnizatorio previsto en el art. 106.2 de la Constitución, desarrollados en los arts. 139 y ss. de la Ley 30/1992.

## II

1. M.M.O.A. presenta, con fecha 6 de octubre de 2015, reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños personales sufridos como consecuencia de una caída sufrida el 11 de octubre de 2014, sobre las 17:15 horas, cuando caminaba por la acera de la calle (...) portando una garrafa de agua en las manos. Relata que al llegar a la altura del nº 1 de dicha calle, tropieza con un agujero que se encontraba en el pavimento, por lo que perdió el equilibrio y cayó hacia adelante, quedando inmovilizada, con fuertes dolores en la muñeca, pie y rodilla.

Según indica, al no poder levantarse por sus propios medios, fue auxiliada por dos jóvenes que se encontraban en la misma acera y efectuaron llamada al Servicio de Urgencias Canario, acudiendo en el acto numerosas personas que por allí transitaban y personándose en el lugar de los hechos una unidad que le proporcionó asistencia médica y traslado al Servicio de Urgencias del Hospital Dr. Negrín.

En cuanto a los daños padecidos, alega que sufrió esguince de tobillo derecho, grado 2, esguince de muñeca izquierda y meniscopatía, diagnosticada esta última con posterioridad. Manifiesta que por estas lesiones ha sido sometida a un largo y penoso tratamiento médico y rehabilitador, de los que ha sido dada de alta con fecha 30 de julio de 2015 al alcanzarse la estabilización de las lesiones padecidas, quedando como secuela la referida meniscopatía.

La reclamante entiende que la caída sufrida fue producto del mal estado de conservación de la acera, siendo un hecho perfectamente previsible y subsanable con el debido mantenimiento por parte de la Administración municipal, a la que compete mantener en perfecto estado de uso las vías de tránsito.

Solicita por los daños padecidos una indemnización que asciende a la cantidad de 21.506,40 euros, calculada en aplicación de la Resolución de 5 de marzo de 2014, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se da publicidad a

las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal que resultaran de aplicar durante 2014 el sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

Aporta con su solicitud diversos informes médicos, documentación relativa a su comunicación de baja laboral y fotografías del estado de la acera en el momento del siniestro y después de ser reparada. En su escrito propone como medios de prueba, además de la documental aportada, la declaración de tres testigos presenciales de los hechos.

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. La reclamación fue presentada el 6 de octubre de 2015, en relación con el accidente sufrido el día 11 de octubre de 2014, por lo que ha sido presentada dentro del plazo 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 RPAPRP. 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 artículos 42.1 y 43.3.b) LRJAP-PAC.

Constan en el expediente, entre otras, las siguientes actuaciones:

- Con fecha 14 de octubre de 2015, se comunica la presentación de la reclamación a la entidad aseguradora de la Administración municipal.

- Mediante Resolución de 4 de noviembre de 2015, del Director General de la Asesoría Jurídica, actuando en virtud de delegación efectuada por la Alcaldía mediante Decreto nº 21.615/2015, de 10 de julio, se admite la reclamación presentada por la interesada. Esta Resolución fue notificada a la interesada, así como a la entidad aseguradora de la Administración.

- El 9 de diciembre de 2015, se solicita informe a la Unidad Técnica municipal de Vías y Obras. Este informe se emite el 13 de mayo de 2016 de junio, y en el mismo se hace constar que:

«1. Consultada la base de datos de esta Unidad, no se han encontrado partes de anomalías o desperfectos relacionados con el lugar del suceso.

2. Visitado dicho emplazamiento el día 11 de mayo de 2016 se aprecia que la acera donde estaba la baldosa de 25,00×25,00 cm colocada del revés, lo que se usa frecuentemente para señalar de forma provisional la existencia de algo, tiene unos 2,52 m de ancho, situándose la citada baldosa a unos 0,68 m de la fachada y a unos 1,59 m de la calzada».

- Con fecha 17 mayo de 2016, se dicta Resolución de apertura de periodo probatorio en el que acuerda la práctica de prueba testifical, además de la documental.

- El 22 de septiembre de 2015, la interesada aporta nueva documentación clínica al expediente e identifica a un testigo presencial de los hechos.

- El 14 de octubre de 2015, se procede a la apertura del periodo probatorio, admitiéndose la documental y testifical propuesta por la interesada.

- Con fecha 12 de enero de 2016, se practica la testifical propuesta por la interesada, compareciendo únicamente uno de los tres testigos citados.

- El 30 de junio de 2016, se remite escrito a la entidad aseguradora de la Administración solicitando la valoración de las lesiones por las que se reclama. Este informe, que se emite el 25 de agosto, valora las lesiones sufridas por la interesada en la cantidad de 2.879,05 euros, conforme al siguiente desglose: 24 días improductivos (1.401,84 euros) y 47 días no improductivos (1.477,21 euros). De acuerdo con el informe médico pericial que se adjunta, no se valora la secuela a la que alude la reclamante debido a que en el informe inicial del día del accidente y el emitido 3 semanas después no se hace mención a la rodilla ni al menisco, por lo que no puede establecerse nexo causal entre el daño alegado y la caída sufrida.

- Con fecha 31 de agosto de 2016, se concede trámite de audiencia a la interesada y a la entidad aseguradora, sin que se presentaran alegaciones durante el plazo concedido al efecto.

- Se ha elaborado finalmente la Propuesta de Resolución, que estima parcialmente la reclamación presentada.

### III

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución estima parcialmente la reclamación presentada, apreciando la existencia de concausa en la

producción del daño. Fundamenta esta conclusión en el hecho de que tanto por la reclamante como la testifical practicada se deja constancia de que la primera “portaba garrafa de agua de 5 litros”, en horas de día, mientras se dirigía a su domicilio, cuando tiene lugar el suceso, por lo que la misma no caminaba normalmente, sino portando un elemento de dimensiones pesadas, por zona conocida por la misma, pues en ella tiene su residencia.

Pues bien, 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 del testigo presencial de los hechos, que se encontraba en ese momento en la misma acera.

En cuanto a la causa del accidente, se encuentra acreditado asimismo en el expediente que fue producido, de acuerdo con lo señalado por el referido testigo, al tropezar con un agujero que presentaba la acera. Este hueco, de acuerdo con el reportaje fotográfico adjuntado por la interesada, se debe a la ausencia de una baldosa en el pavimento, como también parece desprenderse del informe de la Unidad de Vías y Obras.

2. Este Consejo ha venido señalando en relación con caídas sufridas por los peatones en las vías públicas, que de la mera producción del accidente no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues es preciso que concurra, entre otros requisitos legalmente determinados, la existencia del necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público viario 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, 376/2015, de 14 de octubre y 122/2016, de 21 de abril. 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.

(...)

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

(...)

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, en este mismo sentido, que el 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 aquélla 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, 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 éstas 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 aquélla» (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».

3. Esta reiterada doctrina (que coincide con la sentencia señalada en la Propuesta de Resolución) resulta plenamente aplicable en el presente caso.

De lo actuado en el expediente resulta que la caída se produjo alrededor de las 17:15 horas, en horas de día, en una acera lo suficientemente ancha para que la reclamante pudiera sortear el obstáculo, tal como se aprecia en las fotografías aportadas por la propia interesada y corrobora el informe de la Unidad Técnica de Vías y Obras, que indica que tiene unos 2,52 m de ancho y que la baldosa se sitúa a unos 0,68 m de la fachada y a unos 1,59 m de la calzada. En estas mismas fotografías se aprecia además que el desperfecto era visible sin mayor dificultad. Por último, a todo ello se añade el hecho de que el accidente se produjo delante de su propio domicilio, por lo que era conocedora del estado del pavimento.

Por estas razones, el hecho de que existiera el referido hueco por la ausencia de una baldosa no se puede calificar como causa de la misma, pues la interesada podía haberla evitado mediando una mínima diligencia por su parte, dado que se trataba de un obstáculo perceptible y presente en una zona conocida por ella.

De lo expuesto podemos concluir que no existe nexo causal entre el funcionamiento del Servicio de conservación de las vías públicas y el daño alegado por el que se reclama. En consecuencia, la Propuesta de Resolución, que estima parcialmente la reclamación al considerar la existencia de concausa en la producción del daño, no se considera conforme a Derecho debiendo desestimarse la reclamación interpuesta.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se estima parcialmente la reclamación presentada por M.M.O.A. no se considera conforme a Derecho por las razones expresadas en el Fundamento III.