



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 8 2 / 2 0 1 6

(Sección 1ª)

La Laguna, a 17 de noviembre de 2016.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Ingenio en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por M.J.O.E., por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 366/2016 ID)\**.

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

### I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde Accidental del Ayuntamiento de la Villa de Ingenio, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración por los daños personales sufridos por un particular como consecuencia de una caída en la vía pública.

2. La reclamante solicita una indemnización que asciende a la cantidad de 23.101,16 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.

## II

1. M.J.O.E. presenta, con fecha 19 de abril de 2016, reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída acontecida alrededor de las 21:00 horas del 5 de abril de 2015 en la calle Roque del Oeste, en confluencia con la calle La Palma. Según relata, el percance se produjo cuando regresaba a su domicilio tras haber depositado la basura en un contenedor próximo y fue consecuencia del mal estado de conservación de la vía.

Por esta caída refiere que sufrió lesiones consistentes en fractura del cúbito-radio del brazo derecho y del segundo incisivo, presentando como secuelas limitación de los últimos grados de flexión del codo y de 12 grados de extensión del codo, material de osteosíntesis en codo y perjuicio estético consistente en cicatrices en labio superior derecho y en codo.

Solicita por los daños personales padecidos una indemnización que asciende a la cantidad de 20.233,19 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.

A esta cantidad adiciona el perjuicio económico por gastos de transporte, de realización de informe médico pericial, tasa para grabación en soporte judicial de las pruebas médicas y trabajos odontológicos, que alcanzan la cantidad total de 2.867,97 euros.

Aporta con su solicitud fotografías de la vía, informes médicos e informe pericial y diversas facturas; así como copia del informe de la Policía Local que recoge la denuncia presentada por el esposo de la interesada al día siguiente de los hechos en la que refiere que la afectada sufrió una caída en la vía pública, junto a su vivienda, debido a la existencia de unos socavones.

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

3. La reclamación fue presentada el 19 de abril de 2016, en relación con el accidente sufrido el día 5 de abril de 2015, habiendo finalizado el tratamiento rehabilitador el 11 de agosto de 2015 al haberse estabilizado las secuelas sufridas por la accidentada, por lo que la citada reclamación 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 las siguientes actuaciones:

- Mediante Resolución de la Sra. Concejala-Delegada de Patrimonio, de 20 de abril de 2016, se admite a trámite la reclamación presentada.

Esta Resolución fue notificada a la interesada y a la entidad aseguradora de la Administración municipal.

- Con fecha 3 de mayo de 2016, se solicita informe a la Oficina Técnica municipal sobre los hechos en los que se basa la reclamación.

Este informe se emite el 13 de mayo de 2016 y en el mismo se hace constar que:

«1. Girada visita de inspección al lugar de los hechos se observa que la calzada en la calle Roque del Oeste, en el tramo indicado como lugar de la caída, tiene una anchura de 8 metros y se encuentra en estado óptimo para el tránsito rodado y peatonal.

En cuanto a la disposición de los inmuebles e infraestructuras viales: las viviendas y aceras se encuentran en el margen oeste de la calle, mientras que los contenedores para el depósito de residuos domésticos se sitúa en el margen este, careciendo esta franja de acera. Por tanto, la única manera de dirigirse al contenedor desde las viviendas es atravesando una calzada que no dispone de paso de cebra que regule la zona de tránsito peatonal.

2. Mantenido conversación con la técnica municipal responsable de las reparaciones en las calzadas asfaltadas de este municipio se determina que, en abril de 2014, se reparó la

zona afectada mediante la ejecución de rebacheos (demolición localizada de la calzada y posterior asfaltado de pequeña superficie) y que, en junio de 2015, tras comprobar que la zona volvía a deteriorarse por algún defecto en la subbase, se opta por cajear una superficie más amplia de pavimento (aprox. 140 m<sup>2</sup>) para su posterior reasfaltado, previo saneado y reparación de la subbase.

3. Según se aprecia en las imágenes que fueron sacadas el 20 de febrero de 2015, el deterioro de la calzada consistía en una serie de socavones y resaltes en el asfalto, abarcando una superficie próxima a los 15 m<sup>2</sup> en la zona central de la vía.

Si bien se desconoce la razón exacta por la que se originaron los daños en la vía pública, en opinión de la Administración, sí se puede determinar que no están relacionados con obras en la vía pública y que el deterioro ha sido progresivo, aunque en un relativo breve periodo de tiempo.

En conclusión, según la información facilitada por la Técnica municipal responsable de las reparaciones en el asfalto se puede determinar que el estado de deterioro de la calzada se prolongó, al menos, desde el mes de febrero de 2015 y hasta junio del mismo año y que el área afectada abarcó una superficie próxima a los 15 m<sup>2</sup>».

- Con fecha 17 mayo de 2016, se dicta Resolución de apertura de periodo probatorio, en el que se admiten las pruebas documentales propuestas por la interesada.

Este trámite fue notificado a la interesada y a la entidad aseguradora.

- El 22 de julio de 2016, se solicita a la entidad aseguradora la valoración de los daños sufridos, que se remite el 9 de agosto.

Este informe, si bien no procede a la valoración económica de los daños sufridos, establece 128 días de incapacidad temporal (4 días de hospitalización, 60 días impeditivos y 64 días no impeditivos) y un total de 5 puntos para las secuelas funcionales y 3 puntos por el perjuicio estético.

- Con fecha 19 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 la vía en que se produjo el accidente presentaba desperfectos, si bien la interesada era conocedora de las circunstancias del lugar por encontrarse próximo a su domicilio. Por ello, aprecia también culpa de la reclamante y minorando la indemnización que se reconoce en un 50%.

La Propuesta de Resolución considera suficientemente probado que la reclamante sufrió la caída en el día, forma y lugar a que alude en su reclamación. Efectivamente, si bien no existe prueba directa de que ello fuese así (no se proponen testigos que lo acrediten, probablemente porque no los hubiere), lo cierto es que la declaración de la reclamante, que manifiesta que se cayó cuando iba a depositar la basura en el contenedor próximo su vivienda, se refuerza con una serie de indicios que constan en el expediente que permiten a la Administración presumir razonablemente que el accidente se produjo de esa forma (art. 386.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, LEC): la propia declaración de la reclamante en el centro hospitalario al que acudió tras el accidente; la presentación de denuncia ante la Policía Local por su esposo al día siguiente de los hechos en la que expone que aquella «había sufrido una caída en la vía pública, junto a su vivienda, debido a unos socavones, teniendo que ser trasladada al Centro de Salud y desde allí al hospital Insular, donde queda ingresada para intervención quirúrgica», añadiendo que «los hechos ocurrieron a las 21 horas del día 5 de abril de 2015» y, por último, la documentación médica aportada que sitúa temporalmente los hechos acaecidos.

2. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que de la mera producción del accidente no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración. Es necesario que, entre otros requisitos, concorra el necesario nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos 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 dé 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».

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 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 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 caída se produjo en una zona cuyas características y defectos eran conocidos por la interesada, pues aconteció en las inmediaciones de su propio domicilio, cuando regresaba al mismo tras haber depositado la basura en un contenedor próximo. Estos desperfectos además no eran

sorpresivos, pues tal como se acredita en el informe técnico, en el lugar se había producido un deterioro progresivo al menos desde el mes de febrero de 2015, por lo que cuando aconteció la caída habían transcurrido unos dos meses y por lo tanto resultaban conocidos para los vecinos del lugar.

A ello se une que, conforme señala el referido informe técnico y se puede corroborar en las propias fotografías aportadas por la interesada, la zona afectada por los desperfectos es de unos 15 m<sup>2</sup> y se trata además de un espacio bien delimitado, cuyo estado resulta visible sin mayor dificultad para los transeúntes. Por ello, la reclamante podía sortear sin mayor dificultad estos obstáculos, transitando al margen de los mismos por una zona que ofreciera seguridad.

Por último, aunque el accidente se produjo sobre las 21:00 horas, la reclamante no alega ni se ha dejado constancia en el expediente que la zona careciera de iluminación o ésta fuera defectuosa.

Por todas estas razones, el hecho de que existieran los señalados desperfectos no se puede calificar como causa del accidente, pues la interesada podía haberlos 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 donde se sigue que 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, no se considera conforme a Derecho.

## 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.J.O.E. no se considera conforme a derecho por las razones expresadas en el Fundamento III.2 de este Dictamen.