



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2ª)

La Laguna, a 1 de diciembre de 2016.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de El Rosario en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por M.I.R.F., por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 389/2016 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 El Rosario, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de 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 21.640,48 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 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, la cual es aplicable, en virtud de 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

---

\* Ponente: Sr. Bosch Benítez.

Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), ya que el presente procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de esta última.

Resulta igualmente aplicable el mencionado RPAPRP, de acuerdo con 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.

## II

1. M.I.R.F. presenta, con fecha 21 de septiembre de 2015, reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños personales sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

Según relata en su solicitud, sobre las 19:30 horas aproximadamente del día 28 de septiembre de 2014, cuando se encontraba transitando por (...), al llegar a la altura del Centro de Salud del Chorrillo, acera izquierda, sentido hacia la iglesia, tropieza con una baldosa que sobresalía de la acera, desprendida de su lugar y sin señalizar y en la cual se le engancha la goma de la zapatilla del pie izquierdo, perdiendo el equilibrio, cayendo al suelo y sufriendo un traumatismo en el hombro izquierdo.

Como consecuencia de este accidente, indica, fue trasladada en un vehículo particular al Servicio de Urgencias de H.R., en el que se le diagnosticó una contusión de hombro y brazo superior, procediéndose a su inmovilización con Slim y se pautó tratamiento antiinflamatorio, reposo y cita para traumatología.

Por las indicadas lesiones precisó tratamiento médico-traumatológico y posterior tratamiento rehabilitador, que se inició el 23 de octubre de 2014 y finalizó el 20 de agosto de 2015, constanding informe de traumatólogo en el que se consigna disminución de la movilidad.

La reclamante considera que la causa del accidente sufrido fue el mal estado de la acera y cuantifica la indemnización que solicita en la cantidad de 21.640,48 euros, comprensiva de los días improductivos y la secuela sufrida, calculada por aplicación de la Resolución de 15 de marzo de 2014, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se da publicidad a la cuantía de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal para el año 2014 del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidente de circulación.

Aporta con su solicitud, a efectos probatorios, diversas fotografías del lugar del accidente, informes médicos y copia de la denuncia presentada días después ante la Policía Local. Propone asimismo la declaración de un testigo presencial.

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 21 de septiembre de 2015, en relación con la caída sufrida el 28 de septiembre de 2014, por lo que no puede ser calificada de extemporánea, de conformidad con lo previsto en el artículo 142.5 LRJAP-PAC.

4. Por lo que se refiere a los aspectos procedimentales, constan en el expediente las siguientes actuaciones:

- Mediante Decreto de la Alcaldía de 23 de noviembre de 2015 se dispone el inicio del procedimiento, la emisión de informe por parte de la Secretaria relativo al procedimiento a seguir, así como el nombramiento de instructor. Se dispone asimismo comunicar a la interesada los extremos a los que se refiere el art. 42.4 LRJAP-PAC.

Este decreto fue notificado a la interesada y a la entidad aseguradora de la Administración.

- Con fecha 11 de diciembre de 2015, se emite informe por la Secretaría municipal acerca del procedimiento a seguir.

- El 11 de febrero de 2016 se emite informe por arquitecto técnico del Servicio de Obras y Servicios Municipales en el que se pone de manifiesto que, girada en esta misma fecha visita de inspección al lugar indicado en la reclamación, no ha observado losetas del pavimento de la acera en malas condiciones, sueltas o sobre elevadas, si bien indica que ha transcurrido más de un año desde lo denunciado. Concluye por ello que no ha podido constatar la causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño reclamado. Adjunta a este informe diversas fotografías del lugar.

- Con fecha 15 de febrero de 2016, sin más trámite, se concede trámite de audiencia a la interesada, presentando ésta alegaciones en las que se ratifica en su solicitud inicial y reitera su proposición de prueba documental, así como la testifical, solicitando que sean admitidas y se ordene el recibimiento a prueba del expediente.

Este trámite de audiencia fue asimismo concedido a la entidad aseguradora de la Administración. En sus alegaciones esta entidad considera que la interesada no ha demostrado la existencia de nexo causal entre el accidente y el funcionamiento del servicio, conclusión que se alcanza basándose en el informe técnico municipal y en las fotografías aportadas por la interesada, en las que no se aprecia desnivel alguno que hubiera podido producir la caída, así como en el hecho de que la reclamante no ha aportado testigos ni otros medios de prueba.

- Figura asimismo incorporado al expediente con posterioridad, aunque sin fecha, copia de las Diligencias instruidas por la Policía Local tras la denuncia presentada por la interesada el 4 de octubre de 2014. En ellas consta que con fecha 10 de octubre del mismo año se realizó la correspondiente inspección ocular de la zona donde se produjo el accidente, observando que, al parecer, el crecimiento de las raíces de los árboles que se encuentran en los alcorques ha provocado que las baldosas se desprendan y queden sobre elevadas del perfil de la acera en prácticamente todo el tramo, adjuntando fotografías del lugar.

- Finalmente, se elaboró la Propuesta de Resolución, de carácter desestimatorio y en la que asimismo se rechazó la prueba testifical propuesta por la interesada por considerarla manifiestamente innecesaria.

5. Este Consejo, en su Dictamen 168/2016, de 24 de mayo, recaído sobre este asunto, concluyó en la procedencia de retrotraer las actuaciones a fin de que se procediese a la apertura del periodo probatorio y la práctica de la prueba testifical propuesta por la interesada, con posterior concesión del trámite de audiencia y la elaboración de nueva Propuesta de Resolución, que habría de ser remitida a este Consejo para su preceptivo dictamen.

La Administración, una vez practicadas las citadas actuaciones, formuló nueva Propuesta de resolución, habiendo solicitado la emisión del Dictamen de este Consejo, que se pronunciará ahora sobre la conformidad a Derecho de la desestimación de la reclamación.

### III

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución desestima la reclamación presentada por considerar que no se ha acreditado en el presente caso la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño por el que se alega.

Pues bien, se encuentra acreditado que la reclamante sufrió una caída en el lugar y día indicados, tal como resulta de la declaración de la testigo presencial de los hechos, que se encontraba en ese momento caminando con la afectada. Manifiesta en su declaración que ambas se encontraban caminando y dialogando por el camino (...), en dirección a la iglesia y por la acera del lado izquierdo, cuando al llegar a la altura del polideportivo de El Chorrillo había una baldosa levantada en el borde de la poceta de un árbol, en la que tropezó la interesada, cayendo al suelo y golpeándose el brazo izquierdo.

En cuanto a la causa del accidente, se encuentra acreditado asimismo en el expediente que fue producido, de acuerdo con lo señalado por la referida testigo, al tropezar con una baldosa que sobresalía del pavimento situada en el borde de un alcorque. En las fotografías aportadas por la propia interesada se puede apreciar que efectivamente la baldosa presenta una pequeña elevación, seguramente producida, según indica el informe de inspección ocular de los agentes de la Policía Local, por las raíces del árbol.

Ahora bien, como ya ha señalado este Consejo en relación con caídas sufridas por los peatones en las vías públicas, de la mera producción del accidente no deriva sin más y en todos los casos 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 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».

Esta reiterada doctrina resulta plenamente aplicable en el presente caso.

De lo actuado en el expediente resulta que la caída se produjo alrededor de las 19:30 horas del día 18 de septiembre de 2014, 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 se aprecia asimismo en las que se aportan en el informe técnico. En estas mismas fotografías se aprecia además que el desperfecto, que se encontraba en el borde de la acera más próximo al alcorque, era visible sin mayor dificultad y se trataba de una elevación mínima de la baldosa. Por ello, podía ser sorteada, bien pisando sobre ella con el debido cuidado o bien transitando por el restante espacio de la acera, de suficiente amplitud y carente de desperfectos.

Por estas razones, el hecho de que existiera el referido desperfecto 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. 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.

2. Por último, y en lo que concierne a la intervención de la compañía aseguradora en este procedimiento, debe señalarse una vez más que, sin perjuicio de la capacidad de la referida entidad para intervenir en el procedimiento a efectos de emisión de informes *pertinentes*, no debe actuar como parte interesada, pues su relación contractual, como se ha señalado en reiteradas ocasiones por este Consejo, es ajena al proceso de responsabilidad patrimonial de la Administración con los administrados, donde sólo éstos son parte interesada *stricto sensu* (véase, por todos, el Dictamen 205/2014, de 3 de junio).

## CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por M.I.R.F. se considera conforme a Derecho, con arreglo al razonamiento expuesto en el Fundamento III.