



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1ª)

La Laguna, a 2 de marzo de 2017.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Tacoronte en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 15/2017 ID)\*.*

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

### I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el señor Alcalde del Ayuntamiento de Tacoronte, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado a instancias de (...) en solicitud de una indemnización de 24.644,72 euros por las lesiones personales que le causó una caída en la vía pública.

2. La cuantía de la indemnización solicitada determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del señor 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), 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 Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya que el presente procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de esta última.

---

\* Ponente: Sr. Lorenzo Tejera.

3. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario; por consiguiente 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. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva y de no extemporaneidad de la reclamación.

5. De acuerdo con la disposición transitoria tercera, párrafo a), en relación con la disposición derogatoria 2, d) y la disposición final séptima, de la citada Ley 39/2015, 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 su escrito de reclamación la interesada aportó como prueba documental los informes médicos acreditativos de las lesiones que sufrió y del tratamiento médico que por mor de ellas recibió, copia del informe del agente de la Policía Local que acudió a auxiliar a la accidentada y fotografías del lugar de la caída. Además, solicitó que declarara como testigo el encargado del Auditorio Municipal de Tacoronte, que fue testigo de la caída, en caso de que la Administración no reconociera el hecho lesivo alegado. En su escrito de alegaciones, presentado en el trámite de vista del expediente y audiencia, solicita que se tome declaración al mencionado encargado y a otra persona.

El art. 6 RPAPRP exige que el escrito de reclamación se acompañe de los documentos e informes oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante. El art. 9 RPAPRP dispone que el órgano instructor resuelva mediante resolución motivada sobre la pertinencia de las pruebas propuestas, de las cuales sólo podrá rechazar las que sean manifiestamente improcedentes o innecesarias. De ambos preceptos resulta que el órgano instructor no puede pronunciarse sobre la pertinencia de la prueba documental que acompaña al escrito de reclamación, sino que la debe admitir sin más. Únicamente debe resolver sobre la prueba que se propone que se practique en el seno del procedimiento.

En el presente procedimiento el instructor no dictó una resolución sobre la pertinencia de la prueba testifical propuesta ni dispuso su práctica, lo cual constituye una irregularidad procedimental. Conforme al art. 63.2 LRJAP-PAC, un defecto de forma, como es el rechazo tácito de la prueba testifical propuesta por el interesado, determina la anulabilidad del acto decisorio del procedimiento si le genera indefensión. Según reiterada jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, la indefensión es un concepto material, que no surge de la mera omisión de un trámite del procedimiento, sino que de esa omisión resulte para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses. Por esta razón, para establecer si la omisión de un trámite ha producido indefensión, hay que atender al posible influjo que hubiera podido tener en el acto resolutorio, esto es, si hubiese o no variado de haberse cumplimentado dicho trámite (Véanse entre otras muchas, las Sentencias de 5 junio de 2001, de 18 marzo de 2002, de 15 julio de 2002, de 11 noviembre de 2003 y de 7 junio de 2004).

En este procedimiento la interesada propuso en su escrito de reclamación la práctica de la prueba testifical en caso de que la Administración no reconociera el hecho lesivo alegado consistente en la caída que sufrió en el lugar, hora y fecha señalado. Este hecho y sus circunstancias han quedado probados por el informe del agente de la Policía Local que socorrió a la accidentada y así se reconoce en la Propuesta de Resolución, por lo que no era necesario que el instructor dispusiera la práctica de prueba. Por ello, no se ha infringido el art. 9 RPAPRP.

7. En definitiva, en la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en irregularidades formales que obsten a un dictamen de fondo.

## II

1. El fundamento fáctico de la pretensión resarcitoria, según el escrito de reclamación, es el siguiente:

A las 16 horas y 58 minutos del 4 de marzo de 2015, la interesada sufrió una caída en la acera que corre entre el Auditorio de Tacoronte y el Mercado Municipal. La causa de la caída se atribuye a la diferencia de nivel existente en la confluencia de los dos edificios municipales, la cual no permite diferenciar con claridad las diferentes alturas entre los dos planos de la acera.

2. Como ya se señaló, el informe, de 4 de marzo de 2015, del agente de la Policía Local que socorrió a la accidentada, acredita esa caída y sus circunstancias de lugar y tiempo. En él se expresa que la señora se había caído al no percatarse de un escalón que hay entre la acera de entrada al Auditorio y la acera de entrada al Mercado Municipal. Este informe policial incluye un reportaje fotográfico. Una de las fotografías corresponde al lugar de la caída. Otra muestra una perspectiva de la acera. En el lugar donde se produjo la caída la fachada de dos edificios contiguos está retranqueada respecto las fachadas de los demás edificios y cada uno de ellos presenta una plataforma de acceso en un nivel superior al de la acera. Ese desnivel con la acera está salvado en la plataforma del primer edificio por medio de una rampa. En la del segundo, en parte mediante una rampa y en su mayor parte por un escalón. Entre la plataforma de acceso al primer edificio y la del segundo hay un desnivel que es salvado por un escalón perfectamente visible.

3. De esas fotografías y del informe, de 22 de enero de 2016, del arquitecto técnico de la oficina técnica municipal, que también incorpora fotografías del lugar de la caída y del pavimento y un plano de situación, resulta que:

El pavimento existente tanto en la actualidad como en el momento del incidente está construido con loseta hidráulica de pastilla en el acceso al Auditorio y con granito natural abujardado en el acceso al Mercado Municipal.

Que ese pavimento se encuentra íntegro, sin irregularidades y enrasado en toda su superficie.

Que el hecho de que en los accesos a ambos edificios públicos existan rampas hasta la acera obedece a la necesidad de cumplir con la normativa sobre accesibilidad para personas con discapacidad.

Que el escalón entre la plataforma de acceso al Auditorio y la contigua plataforma de acceso al Mercado Municipal para salvar un desnivel de cinco centímetros en su cota más baja y de trece centímetros en su cota más alta, que es la inmediata a la fachada, no afectaba a la acera, la cual ofrecía ancho suficiente para transitar por ella sin necesidad de salvar el escalón.

Que la solución constructiva consistente en la existencia de un escalón entre ambas plataformas de acceso es conforme al art. 12.1 del Código Técnico de la Edificación (CTE), aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, y su anejo Documento Básico de Seguridad y Utilización 1. Seguridad frente al riesgo de caídas (DB-SU 1) cuyo apartado 2 (Discontinuidades en el pavimento) 3, c) prevé que

en los accesos desde el exterior a los edificios se pueda disponer un escalón aislado o dos consecutivos a fin de salvar desniveles o impedir la entrada de agua.

Que la ubicación del escalón y la diferencia de forma, textura y color entre los pavimentos de un plano y otro destacaban la existencia de un desnivel.

En resumen, el pavimento estaba en perfecto estado y la existencia del escalón, perfectamente visible, no contravenía la normativa técnica, por lo que no se está ante un supuesto de funcionamiento anormal del servicio público municipal de pavimentación y mantenimiento de vías públicas.

### III

1. El art. 139.1 LRJAP-PAC, para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, exige que 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 haya sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que éste haya sido defectuoso. Es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad.

Por exigencia de este precepto la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo insiste en la necesidad de que quede acreditado ese nexo causal. 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 aquella» (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».

2. El criterio de este Consejo Consultivo, vinculado como está a la doctrina legal del Tribunal Supremo, no puede ser diferente: Hemos razonado reiteradamente que, como regla general, no 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 397/2016, de 1 de diciembre de 2016; 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio; y 374/2014, de 15 de octubre).

3. En el presente caso es patente que la caída de la reclamante no se debió a la existencia, permitida por la normativa técnica, de un escalón entre las dos plataformas de acceso contiguas, porque esa discontinuidad estaba destacada por la diferencia de pavimentos y era perfectamente visible a la luz de las 16:58 horas de la tarde y, además, la acera ofrecía bastante ancho para transitar sin necesidad de salvar el escalón. La causa eficiente de la caída radica exclusivamente en la actuación de la propia reclamante. Esta ausencia de nexo causal con el funcionamiento del servicio de mantenimiento de vías públicas determina la desestimación de la pretensión indemnizatoria.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución que determina la desestimación de la pretensión resarcitoria es conforme a Derecho dado que no existe nexo causal entre el estado de la vía y el hecho lesivo alegado.