



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 313/2019

(Sección 1ª)

La Laguna, a 25 de septiembre de 2019.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización, formulada por (...), por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 284/2019 ID)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado el 19 de mayo de 2016 a instancia de (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario.

2. La reclamante solicita por los daños causados una indemnización superior a 6.000 euros, cantidad que determina la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del titular de la Consejería 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) que, en virtud de la Disposición transitoria tercera a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), es la normativa aplicable porque a la entrada en vigor de esta el presente procedimiento ya estaba iniciado.

---

\* Ponente: Sra. de Haro Brito.

3. Concorre los requisitos de legitimación activa y pasiva y de no extemporaneidad de la reclamación.

4. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario, por lo que la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde a la persona titular de la Alcaldía, según el art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias, competencia que ha sido delegada en la Directora General de la Asesoría Jurídica.

5. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aún expirado este, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

6. Este Consejo ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre aspectos formales de este procedimiento en el Dictamen 158/2019, en el que concluíamos que la Propuesta de Resolución sometida a Dictamen, que desestimaba la pretensión resarcitoria de la interesada, no se consideró ajustada a Derecho, dado que con posterioridad a la apertura del trámite de audiencia se emitió un nuevo informe por parte de la Oficina Técnica Municipal -que aportaba nueva documentación y valoraciones en los que se basó la Propuesta de Resolución para desestimar la pretensión resarcitoria- que no se trasladó a la interesada, produciéndole, en opinión de este Consejo indefensión, cuya consecuencia es la nulidad de lo actuado, por lo que procedía, conservando los actos y trámites practicados, la retroacción de las actuaciones para que se otorgue nuevo trámite de audiencia, tras lo cual procederá la redacción de una nueva Propuesta de Resolución, que deberá ser sometida a Dictamen por este Consejo.

De la documentación remitida se aprecia que, efectivamente, se ha dado cumplimiento a las observaciones de este Consejo, por lo que no existe óbice que para que recaiga un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

## II

1. Los hechos por los que se reclaman son, según la interesada, los siguientes:

El día 31 de diciembre de 2015 sufrió una caída en las escaleras de la Plaza de España de los Llanos de Aridane, a causa de la poca adherencia del pavimento que existe de los escalones de la misma, resbalando y sufriendo una fractura maleolar del tobillo izquierdo.

Adjunta Informes médicos y fotografías del lugar de los hechos.

2. Del informe del servicio presuntamente causante del daño se extrae que no queda acreditada la relación de causalidad entre la caída y el estado de las instalaciones Municipales donde ocurrió la misma y los daños o lesiones padecidas por la instante, por lo que manifiesta que no procede indemnización alguna.

3. Dado el preceptivo trámite de audiencia, la interesada solicita al Ayuntamiento copia del Informe del Técnico Municipal del servicio presuntamente causante del daño, tras lo cual presenta alegaciones, reiterando su petición indemnizatoria, basada en un informe técnico pericial en el que se concluye lo inadecuado del piso del pavimento de los escalones de la Plaza de España de esta Ciudad, donde según ella ocurrió su caída.

4. A la vista de las referidas alegaciones, se emite nuevo Informe de la Oficina Técnica Municipal, en el que se ratifica en el contenido de su primer Informe, manifestando que no está acredita la relación de causalidad entre la caída supuesta y el estado de las instalaciones municipales donde sucedió la misma y los daños y lesiones padecidas por la instante.

A la vista del nuevo Informe Técnico queda acreditado de manera indubitada que el estado de la Plaza de España, deviene de unas Obras ejecutadas y recibidas en el año 1997, en cuya fecha no estaban vigentes las Normas Legales que cita la interesada en sus últimas alegaciones para intentar justificar su presunta caída por la inadecuación del pavimento empleado para el acabado de la Plaza de España.

El citado nuevo informe Técnico especifica en el mismo: «En cuanto a las deficiencias en los peldaños existentes, no está demostrado que los desconches y peldaños rotos existiesen en los escalones el día de la caída, que según la interesada fue el 31/12/2015 (día de fin de año), ni además que la caída fuese a consecuencia de algún desconche o pequeños desplazamientos existentes en los mismos. Que efectivamente las características de los peldaños no cumplen con el Código Técnico de la Edificación, puesto que se trata de una Obra realizada varios años anteriores a la entrada en vigor del mismo. Respecto del lugar exacto donde se produjo la caída de la reclamante, en toda la documentación existente en el Expediente, No se acredita en ningún sitio el lugar exacto de la caída, debiendo resaltarse: La Policía Local no acudió al lugar de producción del accidente sin que se haya aportado más prueba de cómo sucedió la caída (...)».

Concluye asimismo que «(...) las condiciones actuales del entorno de la Plaza de España y sus escalones no impiden el normal tránsito de cientos de personas que diariamente

transitan por la misma, siempre y cuando se preste la normal atención que un transeúnte debe prestar al caminar».

5. Dado nuevo trámite de audiencia, a instancia de este Consejo, la interesada identifica el lugar como en las escaleras de acceso a la plaza y reitera que el pavimento de los escalones de la plaza no cumple con el código técnico.

6. Por último, la Propuesta de Resolución, en base al Informe municipal, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, formulada por la interesada, al entender que no está demostrada la relación causal entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio municipal.

### III

1. Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, entre otros en los recientes Dictámenes 245/2019, de 20 de junio, y 143/2019, de 23 de abril, requisito necesario para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento.

La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general de los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Sobre la Administración recae el *onus probandi* de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y, del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC), que permite trasladar el *onus probandi* a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquella toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

2. Aplicando la anterior doctrina al caso que nos ocupa, en el expediente administrativo ha quedado acreditada la existencia de daños materiales y lesiones personales padecidas por la reclamante, pero no existe en el expediente constancia de que su causa sea el estado del pavimento de las escaleras de acceso a la plaza pues no existe más prueba del lugar de los hechos que su propia versión, de lo que se desprende que no se puede entender acreditado.

En efecto, la interesada no presenta testigos que presenciaron los hechos, pero sí el atestado de la Policía Local -cuyos agentes no presenciaron los hechos- e informes de los daños y lesiones, lo que no es suficiente como para no entender acreditados los hechos por los que se reclama, pues si bien las lesiones están confirmadas por distintos informes médicos, no lo está que fueran consecuencia de una caída en el lugar que afirma la interesada.

3. Esa falta de prueba ya es suficiente para poder concluir con la inexistencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración puesto que no se ha probado la relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio y los daños y lesiones reclamados por la interesada.

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 siempre 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 este caso, aunque se hubiera probado la realidad del hecho lesivo, el accidente se produjo por la falta de atención de la reclamante, lo que *per se* implica la falta de responsabilidad patrimonial de la administración.

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 el Dictamen 104/2018, de 15 de marzo:

«El art. 139.1 LRJAP-PAC -ahora el 32 LRJSP- 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 éste 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 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 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 convertida 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, pues el supuesto estado resbaladizo de los escalones debió ser apreciado por la interesada desde un principio cuando accedió a la plaza, siéndole exigible que transite con la debida diligencia para evitar caídas como la que se produjo.

Por lo expuesto, 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 desestimatoria de la reclamación en los términos antes expuestos se considera conforme a Derecho.

## **C O N C L U S I Ó N**

La Propuesta de Resolución, desestimatoria de la pretensión resarcitoria de la interesada, se considera conforme a Derecho.