



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 377/2019

(Sección 2ª)

La Laguna, a 17 de octubre de 2019.

Dictamen solicitado por el Excmo. y Magfco. Sr. Rector Magnífico de la Universidad 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 (...), por daños personales ocasionados como consecuencia del estado de las instalaciones pertenecientes a dicha Universidad (EXP. 345/2019 ID)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Sr. Rector de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (Registro de entrada en el Consejo Consultivo el 18 de septiembre de 2019), es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha institución, iniciado el 3 de junio de 2016, a instancia de (...), en solicitud de indemnización por las lesiones producidas como consecuencia de una caída en la escalera de acceso al edificio de «La Granja» el 11 de mayo de 2015.

2. La indemnización que se solicita se cuantifica por el interesado en 15.939,03 euros, lo que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Rector 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.

3. En el análisis a efectuar son de aplicación, tanto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAP-PAC), por ser la norma que estaba vigente al tiempo de iniciar la reclamación de responsabilidad patrimonial el 3 de junio de

* Ponente: Sra. de León Marrero.

2016 (Disposición Transitoria Tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), como 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.

4. El reclamante está legitimado activamente porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que le han irrogado las lesiones personales y patrimoniales que sufrió a consecuencia de la caída. La Universidad está legitimada pasivamente porque se imputa la causación del daño al anormal estado de mantenimiento de bienes de titularidad de la misma.

La reclamación se interpone dentro del plazo de un año establecido por el art. 142.5 LRJAP-PAC.

5. Se ha sobrepasado ampliamente el plazo máximo de seis meses para resolver (art. 13.3 RPAPRP), sin embargo, aún expirado éste, 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. 42 LRJAP-PAC).

6. No se aprecia la existencia de irregularidades en la tramitación del procedimiento que, por producir indefensión al interesado, impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

7. Por último, como repetidamente ha razonado este Consejo (ver por todos el DCC 99/2017), que la Administración mantenga relación contractual con una compañía de seguros, no significa que ésta sea parte en el procedimiento, puesto que la Administración responde directamente a los administrados de su actuación, sin perjuicio de que a la aseguradora se le pidan los informes que la Administración considere pertinentes.

II

La reclamación de (...) se basa en los siguientes antecedentes de hecho:

«El dicente se encontraba matriculado en el curso académico 2014-2015 en el programa de DIPLOMA DE (...), Curso 1º, en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Dichos estudios se imparten en el Edificio denominado "La Granja" sito en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria, para cuyo acceso o salida hay que ascender o descender varios tramos de escalinatas situados a distinto nivel.

Que en fecha 11.05.2015 sobre las 18:00 horas el dicente salía del edificio donde cursa sus estudios en compañía de dos compañeros, (...) y (...), cuando descendiendo por el lado derecho de las escalinatas centrales pisó el segundo escalón, perdió el equilibrio y cayó rodando.

Dicha caída tuvo por causa exclusiva, en general, el deficiente estado de conservación y mantenimiento de las escalinatas de acceso y salida del edificio, y en particular, el deteriorado estado del peldaño en cuestión cuyo pavimento se encuentra deshecho y desprendido.

Como consecuencia de la caída el dicente fue trasladado al Servicio de Urgencias del Hospital (...) donde se le diagnosticó de "Esguince de LLE tobillo derecho" recibiendo en dicho centro tratamiento médico y rehabilitador hasta el 04.02.2016, fecha en la que se procede a emitir el alta médica definitiva con secuelas de algia por inestabilidad ligamentosa y déficit de -100 de flexión plantar.

Los hechos acaecidos han sido comunicados por el dicente al Vicerrector de Estudiantes y Director de Programas Formativos Especiales y al Defensor Universitario en virtud de sendos escritos de fecha 09.06.2015 y 18.08.15 respectivamente.

A fecha actual el dicente no ha recibido respuesta alguna, no obstante, a partir del mes de noviembre de 2015 se ha procedido al vallado de las escalinatas de acceso al edificio y se ha colocado un cartel con el siguiente tenor literal "entrada al edificio por la rampa", quedando desde entonces las escalinatas inutilizadas».

III

Principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial:

1.- Mediante escrito de 3 de junio de 2016, con entrada de la misma fecha en el Registro General de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC), (...) formula reclamación patrimonial por los daños y perjuicios que alega sufridos como consecuencia de accidente ocurrido en el Edificio de «La Granja» el 11 de mayo de 2015.

Al escrito acompaña documental consistente en: fotos del lugar de los hechos (doc. n.º 1), informe médico pericial de (...) (doc. n.º 2), informe médico de urgencias del Hospital (...) emitido el 11/05/2015 (doc. n.º 3), informe médico de consultas externas del Hospital (...) emitido el 04/02/2016 (doc. n.º 4), escrito presentado por el reclamante con fecha 9 de junio de 2015 dirigido al Vicerrector de

Estudiantes (doc. n.º 5), escrito presentado por el reclamante con fecha 19 de agosto de 2015 (documento sin numerar), resguardo de matrícula del reclamante en el Diploma de (...), curso 2014/2015 (doc. n.º 6), fotocopia de diversas licencias de caza (doc. n.º 7).

Tras serle requerido, en escrito posterior de subsanación presentado el 16 de septiembre de 2016 cifra su reclamación en un total de 15.939,03 €.

2.- El 22 de julio de 2016 el Rector dicta Resolución por la que incoa expediente de responsabilidad patrimonial, nombrando al mismo tiempo instructora.

3.- Se realizan, de oficio, las siguientes actuaciones:

3.1.- La Instructora requiere al interesado la subsanación de su solicitud en cuanto a la valoración económica del daño y el informe médico pericial. La subsanación se efectúa mediante escrito de 16 de septiembre de 2016.

3.2.- La Instructora solicita informe al Director del Diploma de (...) de la ULPGC que cursaba el reclamante en el momento del accidente, en relación con los hechos que dan lugar a la reclamación. Se atiende la solicitud mediante informe de 24 de octubre de 2016.

3.3.- La Instructora solicita informe al Director de Infraestructuras y Proyectos de la ULPGC en relación al estado de las escalinatas en las que se alega producido el accidente, emitiéndose el oportuno informe del Arquitecto Técnico de la ULPGC con fecha 30 de septiembre de 2016, acompañado de fotografías del lugar.

3.4.- El Servicio de Patrimonio y Contratación, mediante oficio de su Directora de fecha 11 de octubre de 2016, informa a la Instructora de las gestiones realizadas con la compañía aseguradora, a través de la empresa mediadora de seguros, en relación con la reclamación de (...). Acompaña copia de los correos y oficios intercambiados.

3.5.- La Instructora solicita a la Subdirección de Extensión Universitaria certificación de los estudios y cursos académicos matriculados por el reclamante, así como si abonó el seguro «cum laude», recibándose en respuesta a esta solicitud certificado del Vicerrector de Estudiantes y Empleabilidad de la ULPGC de 4 de noviembre de 2016.

4.- El 3 de noviembre de 2016 se acuerda abrir el periodo de prueba. El 2 de noviembre siguiente el interesado presenta escrito de proposición de prueba,

consistente en documental y testifical. La prueba se declara pertinente en su totalidad.

El 24/11/2017 se toma declaración al propio reclamante y a los dos testigos propuestos por él.

5.- Practicada la prueba propuesta, se procede a la designación de un perito, el Dr. (...), para contrastar el aportado por el propio solicitante. El reclamante (...) se somete voluntariamente a evaluación médica con el perito designado por la Universidad, emitiéndose informe con fecha 26 de junio de 2018, recibido por la Instructora el 27 de julio siguiente.

6.- Se abre el trámite de audiencia mediante oficio de la instructora de 30/07/2018. El trámite, acompañado de copia del índice del expediente, es notificado al interesado el día 02/08/2018, quien solicita y recibe copia de determinados documentos del expediente, presentando en tiempo y forma las alegaciones y documentos que obran en el expediente como Documento n.º 36.

7.- La instructora eleva al Rector propuesta de Resolución el 2 de agosto de 2019, por la que se estima parcialmente la reclamación.

IV

1. Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que exista daño efectivo y que éste sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general que establecen 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).

La Sala de lo Civil del Tribunal Supremo afirma reiteradamente que si la caída se produjo a causa de que el demandante tropezó, pisó o no advirtió un obstáculo visible, el propietario o explotador del inmueble no responde por los daños que haya sufrido el perjudicado porque no hay nexo causal entre estos y el obstáculo, puesto que la causa determinante de la caída es la distracción del reclamante. Así, en la STS n.º 385/2011, de 31 de mayo (RJ 2011\4005), se dice:

«(...) no puede apreciarse responsabilidad en los casos en los cuales la caída se debe a la distracción del perjudicado o se explica en el marco de los riesgos generales de la vida por tratarse de un obstáculo que se encuentra dentro de la normalidad o tiene carácter previsible para la víctima. Así, SSTS 28 de abril de 1997, 14 de noviembre de 1997, 30 de marzo de 2006 (caída en restaurante de un cliente que cayó al suelo cuando se dirigía a los aseos por escalón que debía ser conocido por la víctima); 6 de junio de 2002, 13 de marzo de 2002, 26 de julio de 2001, 17 de mayo de 2001, 7 de mayo de 2001 (caídas sin prueba de la culpa o negligencia de los respectivos demandados); 6 de febrero de 2003, 16 de febrero de 2003, 12 de febrero de 2003, 10 de diciembre de 2002 (caídas en la escalera de un centro comercial, en las escaleras de un hotel, en el terreno anejo a una obra y en una discoteca, respectivamente); 17 de junio de 2003 (daño en la mano por la puerta giratoria de un hotel que no podía calificarse de elemento agravatorio del riesgo); 2 de marzo de 2006 (caída de una persona que tropezó con una manguera de los servicios municipales de limpieza que no suponía un riesgo extraordinario y era manejada por operarios con prendas identificables), 31 de octubre de 2006 (caída en exposición de muebles por tropiezo con escalón de separación de nivel perfectamente visible) y 29 de noviembre de 2006 (caída en un bar); 22 de febrero de 2007 (caída en un mercado por hallarse el suelo mojado por agua de lluvia) y de 30 de mayo de 2007 (caída a la salida de un supermercado); 11 de diciembre de 2009 (caída de un ciclista en el desarrollo de una carrera por causa de la gravilla existente en la bajada de un puerto)».

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, lógicamente, sigue el mismo criterio. 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 aquella 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».

El art. 139 de la LRJAP-PAC exige para que surja la obligación de indemnizar de la Administración que el daño alegado debe ser causado por el 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 este haya sido defectuoso. Es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad. Para ello, es necesario que el hecho o conducta que se alega como causa del daño pertenezca al ámbito de actividad o funcionamiento del servicio. Si ese hecho o conducta lesiva no es reconducible a él, porque, por ejemplo, forma parte de los riesgos generales de la vida o se debe a un tercero, entonces, lógicamente, no ha sido causado por el funcionamiento del servicio.

Este Consejo Consultivo, vinculado como está a la doctrina legal del Tribunal Supremo, la ha seguido en numerosos dictámenes. Así, se señala en nuestro Dictamen 389/2018 o 456/2017, de 11 de diciembre:

«Por ello hemos razonado reiteradamente que, en cuanto a la relación 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, si bien los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y por ende obligados a prestar la atención suficiente para percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos, también les

asiste su derecho a confiar en la regularidad y el funcionamiento adecuado de los servicios públicos, por lo que debemos analizar singularmente caso por caso a fin de determinar si existe nexo causal y si concurren circunstancias que puedan quebrar total o parcialmente la citada relación de causalidad».

2. En el presente supuesto, la propuesta de resolución estima parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial, repartiendo la culpa entre la Universidad y el perjudicado (65%-35%) en atención a las circunstancias concurrentes (edad media de los alumnos de este edificio de la Universidad, edad del perjudicado, alternativas para la deambulación segura, visibilidad, conocimiento previo del lugar por el reclamante, existencia de pasamanos no utilizado por el reclamante, estado de conservación de los escalones).

Mostramos nuestra conformidad con la propuesta de resolución. Queda probado en el expediente tanto de la testifical como de los informes técnicos, que existían en la escalera de acceso al edificio, lugar del accidente, unas losetas en mal estado de conservación, cuyo mantenimiento corresponde a la Universidad.

Las circunstancias concurrentes permiten concluir que ha habido un anormal funcionamiento del servicio de mantenimiento de las infraestructuras universitarias, que ha creado un riesgo objetivo para los usuarios.

No obstante, debe tenerse en cuenta que el reclamante conocía el lugar y su estado de conservación por ser usuario habitual del lugar, los hechos ocurren en un momento del día de perfecta visibilidad y el reclamante podía haber extremado la precaución deambulando por otros lugares alternativos más seguros en buen estado de conservación, por lo que se aprecia concausa en la producción del siniestro. De ahí que existiendo concurrencia de culpas, la responsabilidad se deba repartir al 65% entre la Universidad y 35% para el reclamante.

V

En cuanto a la valoración económica del daño, existen en el expediente informes periciales contradictorios de valoración del daño corporal que permiten deducir el número de días improductivos y no improductivos que sufrió el reclamante y las secuelas. No obstante, en la valoración de los días no improductivos se plantea la discrepancia sobre si éstos se han de valorar desde al alta médica o desde la estabilización de las secuelas.

Dentro de la incapacidad temporal la distinción entre días improductivos y no improductivos desaparece con la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del

sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación. No obstante, en este caso por la fecha del hecho causante del siniestro es aplicable el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor (disposición transitoria de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación).

El problema surge a la hora de fijar los días impeditivos y no impeditivos. Existe una diferencia de gran importancia económica, pues no se indemnizan de la misma manera.

Tal controversia ha originado innumerables sentencias que tratan de nutrir y esclarecer las dudas surgidas por la falta de concreción del Baremo de accidentes. Dicho Baremo se encontraba recogido, en la fecha de los hechos, en el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, donde se establecen las pautas que rigen las indemnizaciones de los daños producidos a las personas con ocasión de un accidente de circulación, ámbito de aplicación ampliado por nuestro Tribunal Supremo para los supuestos de lesiones sufridas como consecuencia de caídas en la calle. Es preciso puntualizar que en estos últimos casos el baremo no se aplica de manera preceptiva, sino de forma orientativa, es decir, se aplicará atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

La incapacidad temporal de una persona perjudicada por un accidente, comprende el período que va desde la producción del siniestro hasta que se produce la sanidad o «estabilidad lesional».

Nuestra Jurisprudencia, en concreto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de septiembre de 2011 establece que la incapacidad temporal «comprende únicamente el periodo que se extiende hasta la curación o estabilización de las lesiones derivadas del siniestro, durante el cual la víctima recibió tratamiento médico. En consecuencia, una vez que las lesiones se estabilizan en el sentido de que no son susceptibles de curarse ni de mejorar con el tratamiento médico recibido, dicho daño corporal ha de valorarse como secuelas determinantes de una incapacidad, no ya temporal sino permanente; añadiendo que no es vinculante el período de baja laboral en la medida que ésta puede estar relacionada con las propias lesiones permanentes, finalmente determinantes de que se reconozca a la víctima una

invalidez en el orden social, siendo irrelevante a tales efectos que fueran estas secuelas las que mantuvieran a la víctima en situación de baja laboral».

Por tanto, para calcular la indemnización por accidente en los supuestos de lesiones por incapacidad temporal, deberemos contabilizar el periodo comprendido entre el día del accidente hasta la curación o estabilización de las lesiones dividiendo dicho periodo en días de hospitalización, días improductivos y finalmente días no improductivos. Y si dichas lesiones no han podido llegar a un estado de curación completo deberemos determinar y valorar las secuelas.

En consecuencia, en el caso sometido a estudio, los días no improductivos habría que computarlos desde el día siguiente a la finalización de los días improductivos (59), siendo la fecha fin, cuando se produce la estabilización de la lesión, que en el presente caso, tiene lugar cuando se analiza el estado del tobillo tras la finalización de la rehabilitación. A falta de un dato más preciso habría que situarlo en el 4/02/16 en el que se da al paciente el alta médica, si bien se objetiva la persistencia de algia residual tras actividad física (alta con secuelas). No podemos aceptar la fecha señalada en la propuesta de resolución, porque después de la resonancia magnética se produce un período de rehabilitación, cuyo fin es conseguir una mejoría del paciente y cuyo resultado no se determina hasta su finalización.

En relación con el gasto de los taxis la mayor parte de las facturas que presenta el reclamante no acreditan el recorrido, lo que impide comprobar que el trayecto se utilizó para la finalidad señalada por el mismo.

En relación con el daño moral relativo a que las limitaciones funcionales le han impedido desarrollar con normalidad las actividades deportivas y de ocio que practicaba con regularidad (caza y montañismo) no se aporta prueba.

En cuanto al estado anterior del tobillo derecho, a efectos de valoración de las secuelas, se aceptan las conclusiones del informe pericial realizado a instancia de la instructora, no sólo por ser el más actualizado, sino por el hecho de que el médico de consultas externas que atendió al paciente hace referencia a posibles esguinces a lo largo del tiempo y siendo él mismo posteriormente perito de parte, omite en el informe pericial, toda referencia a esta cuestión. Por ello parece adecuada la valoración como secuela de la agravación de una artrosis previa del tobillo derecho en grado leve con un punto, lo que es congruente con la radiografía realizada el día del accidente que determina una calcificación de la punta maleolo peroneo por probable mecanismo de arrancamiento crónico, lo que permite deducir el estado del

tobillo previo al accidente, poniendo en relación este dato, asimismo, con la edad del reclamante y el tiempo de estabilización de la lesión.

A la cantidad total resultante en concepto de indemnización rebajada en un 35% (culpa del perjudicado) se le ha de añadir, por mandato del art. 141.3 de la LRJAP-PAC, la actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial con arreglo al índice de precios al consumo fijado por el Instituto Nacional de Estadística y los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución, que estima parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por (...) es parcialmente ajustada a derecho, ya que deberá computarse junto a los 59 días impositivos los días que restan hasta el alta médica (04-02-2016) valorándose como días no impositivos (209 días).