



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 1 3 / 2 0 1 9

(Sección 2ª)

La Laguna, a 19 de noviembre de 2019.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Tías 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. 380/2019 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Tías, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños que se alegan causados por el funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

2. La interesada cuantifica la indemnización que solicita en la cantidad de 34.235,56 euros, cuantía que 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). Esta última Ley es aplicable en virtud de lo establecido 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

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, porque el presente procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de esta última.

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; el art. 54 LRBRL; la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias.

3. La reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que le han irrogado las lesiones personales que sufrió a consecuencia de la caída. El Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la causación del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal según el art. 26.1.a) LRBRL.

4. La reclamación se ha interpuesto dentro del plazo de un año que establece el art. 142.5 LRJAP-PAC.

5. Asimismo, concurren los requisitos legalmente establecidos para hacer efectivo el ejercicio del derecho indemnizatorio reconocido en el art. 106.2 de la Constitución.

6. 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 arts. 42.1 y 43.3.b) LRJAP-PAC.

II

1. La interesada interpone reclamación en fecha 23 de junio de 2016, alegando que el día 18 de junio de 2016, sobre las 13:30 horas, al descender las escaleras de acceso a la playa de Fariones, sufrió una caída con lesiones debido a las irregularidades presentes en los escalones de piedra volcánica. Como consecuencia de ello, fue asistida por la ambulancia y trasladada al Hospital Dr. José Molina Orosa, diagnosticándosele fractura luxación tobillo izquierdo y fractura de peroné distal tobillo derecho que requirió intervención quirúrgica y el oportuno tratamiento rehabilitador.

Junto con su reclamación aporta documentación médica del daño sufrido.

2. En fecha 30 de agosto de 2016, se emite Decreto de Alcaldía admitiendo a trámite la reclamación formulada, el cual es notificado oportunamente a la interesada, quien presenta escrito complementario adjuntando fotos del momento de la caída, informe médico pericial e informe del Servicio de Urgencias Canario (SUC).

3. En el periodo probatorio, además de admitirse la documental presentada, se admitieron las pruebas testificales propuestas, practicándose las mismas.

4. Obra en el expediente el preceptivo informe técnico sobre el estado de la vía pública. Adjuntando reportaje fotográfico de las escaleras públicas.

5. La Instrucción del procedimiento notifica el trámite de vista y audiencia del expediente. Sin embargo, la interesada no comparece en el referido trámite.

6. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación, al entender que, pese a estar acreditada la realidad del daño alegado, es imputable a la falta de diligencia de la perjudicada.

III

1. Entrando en el fondo del asunto, en virtud de los documentos obrantes en el expediente se acredita que la reclamante sufrió una caída en el lugar y fecha indicados en su reclamación, accidente que le causó fractura luxación de tobillo izquierdo y fractura sin desplazar de punta de maléolo peroneo de tobillo derecho. Así se acredita en el parte del SUC aportado por la interesada, en el que consta el lugar donde fue recogida por la ambulancia y el día del suceso; así como con las fotografías del accidente obrantes en el expediente y, finalmente, también lo corroboran las declaraciones de los testigos.

2. De acuerdo con la reiterada doctrina jurisprudencial, «debemos recordar que si bien el artículo 106.2 de la Constitución Española establece que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. Del mismo modo el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el

Tribunal Supremo “de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad».

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa 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 aseguradoras 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 se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere (...) que concurran los siguientes requisitos:

A) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto, con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, así lo dice la Ley 30/1992, en el artículo 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y

D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto éste que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar las demás, la de 6 de febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial». (Fundamento de Derecho cuarto de la sentencia n.º 757/2006, de 28 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

3. En el presente caso, de lo obrado en el expediente, se desprende que la reclamante desciende por unas escaleras de piedra volcánica típica del lugar que, como bien nos informa el Servicio Técnico, presenta irregularidades superficiales de 2 centímetros de altura y entre los huecos espacios de 2 y 3 centímetros, las cuales son además perfectamente visibles para cualquier viandante; existiendo un itinerario alternativo a 27 metros con escaleras adaptadas a lo establecido en la Orden VIV 561/2010 y al Manual del Reglamento de Accesibilidad de Canarias (MRAC), perfectamente accesibles y sin irregularidad alguna.

En cuanto a las declaraciones testificales coinciden en que no existía en el momento del accidente obstáculo alguno que le impidiese a la afectada descender las escaleras con la debida atención, resultando visibles las imperfecciones de la piedra al ocurrir los hechos a plena luz del día.

Al hilo de lo expuesto anteriormente, resulta oportuno reproducir la doctrina establecida por este Consejo Consultivo en asuntos similares. Así, sirva como ejemplo el Dictamen 313/2018, de 17 de julio, en donde se señala lo siguiente:

«En relación con el funcionamiento del Servicio, procede remitirse a lo que ya se le manifestó en el reciente Dictamen 131/2018, de 3 de abril, en el que se indicaba lo siguiente:

“Como ha razonado este Consejo en supuestos similares (DDCCC 88/2018, 398/17,397/2017 y 390/2017, entre otros), aun admitiendo, como se hace, que la causa de la caída fuera el alegado desperfecto, es preciso tener en cuenta que de la mera producción del accidente no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración pues se

precisa que, entre otros requisitos, concurra 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 reiterada doctrina sentada por este Consejo en el Dictamen 376/2015, donde se ha señalado 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 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. (...).

Las calles de una ciudad presentan distintos planos y elementos sobre su superficie que los transeúntes han de superar o sortear. (...).

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”.

Sin embargo, también hemos señalado (por todos, Dictámenes, 191/2017, de 12 de junio y 99/2017, de 23 de marzo) que esta regla general -la inexistencia de 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- admite excepciones, lo que nos obliga a 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 pues no es razonable exigirle a los peatones un nivel de atención extremo al transitar por la vía pública, máxime cuando lo hacen con la confianza en que la Administración ha prestado el servicio con la eficacia que se le presupone».

4. En el presente caso, la reclamante descendió las escaleras por un lugar habilitado al efecto, siendo consciente de las irregularidades que presentaba la piedra volcánica al ocurrir el accidente a plena luz del día y teniendo un acceso alternativo, carente de riesgos, para descender a la playa, que no escogió. Por ello se entiende que la reclamante no actuó con la precaución requerida conforme a las circunstancias del lugar, máxime teniendo en cuenta las singularidades de la escalera por la que eligió descender a la playa, puesto que tal y como se puede observar en

las fotografías obrantes en el expediente, dichas escaleras están construidas con piedra volcánica, formando parte de la estética y de la idiosincrasia de la isla, constituyendo uno de sus reclamos naturales, por lo que cualquier persona que utilice ese tipo de acceso debe ser consciente de los riesgos que supone su uso, a la vista de sus irregularidades y desniveles normales, sin que conste ni se haya acreditado un deficiente estado de mantenimiento de las mismas.

En este sentido destaca la STS, Sala 1ª de 22 de febrero de 2007 que «Es un criterio de imputación del daño al que lo padece la asunción de los riesgos generales de la vida (STS 21 de octubre de 2005 y 5 de enero de 2006), de los pequeños riesgos que la vida obliga a soportar (SSTS de 11 de noviembre de 2005 y 2 de marzo de 2006) o de los riesgos no cualificados, pues riesgos hay en todas las actividades de la vida (STS 17 de julio de 2003), en aplicación de la conocida regla *id quod plerumque accidit* (las cosas que ocurren con frecuencia, lo que sucede normalmente), que implica poner a cargo de quienes lo sufren aquel daño que se produce como consecuencia de los riesgos generales de la vida inherentes al comportamiento humano en la generalidad de los casos, debiendo soportar los pequeños riesgos que una eventual falta de cuidado y atención comporta en la deambulación por lugares de paso.

La valoración de la antijuridicidad en estos supuestos representa -expresa o constata- los resultados de la actividad del entendimiento atribuyendo determinadas significaciones o consecuencias a acontecimientos naturales o actividades humanas, activas o pasivas, para lo que se toman como guía las reglas de la lógica, razón o buen sentido, pautas proporcionadas por las experiencias vitales o sociales o criterios acordes con la normalidad de las cosas ("*quod plerumque accidit*", según hemos visto) o del comportamiento humano ("*quod plerisque contingit*"), limitándose la verificación de estos juicios a su coherencia y razonabilidad, y que pueden determinar bien la moderación de la responsabilidad del causante mediante la introducción del principio de concurrencia de culpas, bien la exoneración del causante por circunstancias que excluyen la imputación objetiva cuando el nacimiento del riesgo depende en medida preponderante de aquella falta de atención y cuidado».

De todo lo expuesto se concluye tal como señala la Propuesta de Resolución, que la causa de la caída sufrida por la reclamante sólo le es imputable a la misma, debido

a la falta de cuidado y precaución al deambular por una escalera de piedra volcánica, debiendo asumir los riesgos derivados del tránsito por la misma.

Por su parte la Administración ha cumplido sus deberes de conservación y mantenimiento de las vías, no habiéndose acreditado la existencia de desperfectos en la escalera, más allá de las propias irregularidades naturales de la piedra volcánica, por lo que no puede atribuirse a su eventual existencia la caída de la reclamante. Por ello, no resulta imputable a la Administración la responsabilidad patrimonial por los daños reclamados, que es atribuible plenamente a la conducta de la interesada.

En consecuencia, se concluye que la Propuesta de Resolución, de sentido desestimatorio, es conforme a Derecho.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la interesada, se considera conforme a Derecho.