



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 8 6 / 2 0 1 6

(Sección 1ª)

La Laguna, a 21 de septiembre de 2016.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Valsequillo en relación con la ***Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por F.S.R., en nombre y representación de M.N.R.R., por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público (EXP. 256/2016 ID)*.***

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Ilmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Valsequillo, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado el 3 de junio de 2013 a instancias de F.S.R. actuando en nombre y presentación de su madre, N.R.R., en solicitud de una indemnización de 77.417,37 euros por los daños personales sufridos a consecuencia de una caída acaecida el 24 de mayo de 2013 al salir de la Casa de la Cultura, de titularidad municipal, sita en (...), en el caso urbano de Valsequillo.

2. La cuantía de la indemnización reclamada determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Ilmo. Sr. 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), al cual remite el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

* Ponente: Sr. Brito González.

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

4. Conforme al art. 13.3 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), el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, el cual se ha sobrepasado ampliamente en la del presente procedimiento. Sin embargo, aun fuera de plazo, la Administración está obligada a resolver expresamente en virtud de los arts. 42.1 y 43.1 y 4.b) LRJAP-PAC, en relación con el art. 142.7 de la misma Ley.

5. En la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en irregularidades formales que obsten a un Dictamen de fondo.

II

1. La pretensión indemnizatoria se basa en que la reclamante, sobre las 23:50 horas del día 24 de mayo de 2013, salía de la Casa de la Cultura, de titularidad municipal, sita en (...), en el caso urbano de Valsequillo, cuando, debido a que no existía una barandilla en la meseta o tramo de suelo que se extiende desde la puerta hasta el inicio de la escalera y rampa que conducen a la vía pública, se apoyó en la hoja de la puerta la cual basculó lo que causó que perdiera el equilibrio, cayera y sufriera las lesiones personales cuyo resarcimiento reclama. La puerta que usó la reclamante es la que da a la calle de Isla de Tenerife.

2. En el expediente obra el informe del arquitecto técnico municipal, que incluye fotografías del lugar donde se produjo la caída. Esa documentación fotográfica permite constatar:

1) Que entre el umbral de la puerta que usó la interesada y la ancha meseta que conduce a la escalera y rampa no existe desnivel, es decir, el pavimento del interior del edificio y el de la meseta forman una misma superficie continua y nivelada.

2) Que existe una barandilla entre la escalera y la rampa.

Este informe técnico señala que la Casa de la Cultura cuenta con dos accesos: El primero y principal, destinado al uso del público, situado en la fachada que da a (...) y que se encuentra adaptado conforme al Documento Básico de Seguridad y Utilización 9 Accesibilidad (DB-SUA 9), del Código Técnico de la Edificación y al Reglamento, aprobado por el Decreto 227/1997, de 18 de septiembre, desarrollo de la Ley 8/1995, de 6 de abril, de Accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la

comunicación. El segundo, desde la calle de Isla de Tenerife, no está destinado al uso del público, sino que es la entrada de servicio del bar (...) y que cuenta con una escalera de seis peldaños y una rampa destinada al acceso de mercancías para el bar.

El informe explica que no puede considerarse causa de la caída que la hoja de la puerta se moviera al apoyarse la reclamante en ella, porque su función es precisamente bascular para poderse abrir, debiendo mantenerse fija únicamente en la posición de cerrada.

III

1. El art. 139.1 LRJAP-PAC exige que para que nazca la obligación de indemnizar a cargo de la Administración es necesario que exista un nexo causal entre el funcionamiento del servicio y la producción del resultado dañoso. Este es un requisito lógico y jurídico esencial: si no existe relación de causalidad entre resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público afectado, no surge la obligación de indemnizar a cargo de la Administración, pues no basta que el particular haya sufrido daños cuya carga no tenga el deber de soportar; es necesario, además, que se encuentren en relación de causa a efecto con el funcionamiento de un servicio público.

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha insistido en que no basta para que surja la obligación de indemnizar a cargo de la Administración que se produzca un daño con ocasión de la utilización de un servicio público o de una infraestructura pública, sino que es necesaria la existencia de un nexo causal entre el funcionamiento del servicio o las condiciones de la infraestructura. 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 aquélla» (STS de 13 de noviembre de 1997).

2. La relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento de la Administración requiere que dicho funcionamiento haya creado un riesgo que se realice en el resultado dañoso, ya porque la actividad administrativa no se conformó a sus normas reguladoras, ya porque el perjudicado no tenía el deber de soportarlo.

Son criterios jurídicos los que permiten determinar si la causación de un daño se debe imputar a la Administración en los casos en que éste se ha producido por una inactividad de la Administración. Si se imputa el resultado dañoso al sujeto que no actuó y se le obliga a responder por él es porque existe una norma que le imponía el deber de actuar para evitar ese resultado. Como dice la STS de 27 marzo 1998, «el funcionamiento anormal de los servicios públicos puede partir, no solamente de actos positivos que en su ejecución generan la existencia de un daño a terceros, sino también y a la inversa, por el incumplimiento de una obligación de hacer o la omisión de un deber de vigilancia, por mucho que los mismos no sean dolosos y siempre que pueda decirse que la Administración tenía el concreto deber de obrar o comportarse de un modo determinado».

Para que un daño se considere consecuencia de una inactividad administrativa, se requiere en todo caso la existencia para la Administración de un previo deber de actuar que la coloca en la posición de garante de que no se produzca tal resultado lesivo, y que tal deber no sea cumplido sin mediar causa de fuerza mayor. En los supuestos de responsabilidad por omisión debe identificarse siempre la existencia de un deber de actuar que permita afirmar que la acción omitida formaba parte del ámbito de funcionamiento del servicio público o de la actividad a la que estaba obligada la Administración. Ese previo deber de actuar constituye un presupuesto necesario para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

3. La presente reclamación se funda, para afirmar la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y las lesiones por las que reclama, en una omisión del Ayuntamiento que consiste en que no había instalado una barandilla en la meseta existente entre la puerta de servicio del bar y la escalera y rampa que

llevaban a la calle de isla de Tenerife. Esta omisión es la que obligó a la reclamante a apoyarse en la puerta que se movió ante su presión, lo cual hizo que perdiera el equilibrio y cayera.

Ni la Ley 8/1995, de 6 de abril, de Accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación ni el Reglamento que la desarrolla (aprobado por el Decreto 227/1997, de 18 de septiembre), ni los Documentos Básicos de Seguridad y Utilización 1 «Seguridad frente al riesgo de caídas» (DB-SUA 1) y 9 «Accesibilidad» (DB-SUA 9), del Código Técnico de la Edificación (aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo), exigen que en las mesetas de las escaleras y rampas se instalen barandillas. No existe por tanto omisión de medida de seguridad por el Ayuntamiento, propietario del edificio. Por consiguiente, no se le puede imputar la causación del resultado lesivo por el que se reclama.

Si, como hipótesis, aceptamos como válida la versión de la reclamante de cómo se produjo el accidente, la causa de la caída se debió a la propia negligencia porque, en primer lugar, se apoyó en un elemento móvil como es la hoja de una puerta abierta; y, en segundo lugar, usó para salir del edificio una salida cuyo uso no estaba habilitado al público. Por tanto, no existe la relación de causalidad en la que se funda la reclamación.

4. No obstante lo anterior, lo cierto es que la reclamante no ha probado en modo alguno que la caída que provocó el daño por el que reclama a la Administración se produjo en la forma que señala en su reclamación, siendo así que sobre ella recae la carga de la prueba (art. 217 Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil). La prueba practicada obrante en el expediente, en especial la testifical, así lo corrobora. Ello de por sí bastaría para desestimar la reclamación al no quedar debidamente acredita la necesaria relación de causalidad entre las condiciones de mantenimiento del edificio de titularidad municipal que presuntamente motivaron su caída y la producción del hecho lesivo alegado.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución que desestima la reclamación es conforme a Derecho.