



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 118/2017

(Sección 1ª)

La Laguna, a 4 de abril de 2017.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Arafo 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 de mantenimiento de infraestructuras (EXP. 79/2017 ID)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Arafo, 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 por las lesiones que sufrió el 23 de agosto de 2015, consecuencia de una caída producida por la pérdida de equilibrio en las escaleras de acceso a la sala del auditorio municipal.

2. De la cuantía de la indemnización finalmente reclamada (21.249,23 euros) deriva la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del 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); bloque normativo aplicable porque, 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

---

\* Ponente: Sr. Lorenzo Tejera.

Públicas, el presente procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de esta última.

3. La reclamante está legitimada activamente porque pretende que le resarzan lesiones personales sufridas como consecuencia de la caída dentro un inmueble de titularidad municipal. El Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque la causa de dichas lesiones se imputa al funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las infraestructuras, pues el hecho lesivo se produjo dentro de un inmueble de titularidad municipal adscrito a la prestación de servicios culturales, el Auditorio Juan Carlos I.

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

5. 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.

6. Conforme al art. 13.3 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, plazo que en el presente procedimiento se ha superado en más de un año; sin embargo, esta circunstancia no impide que se dicte la resolución porque sobre la Administración recae el deber de resolver expresamente, aun vencido dicho plazo, en virtud del art. 42.1 de la LRJAP-PAC, en relación con los arts. 43.3, b) y 142.7 de la misma.

7. En la tramitación del procedimiento no se aprecia haber incurrido en deficiencias procedimentales que obsten un pronunciamiento de fondo. Así, se han practicado las pruebas propuestas por la interesada y se ha dado trámite de audiencia, al que compareció.

Por último, como repetidamente ha razonado este Consejo (ver por todos el DCC 334/2016), que la Administración mantenga relación contractual con una compañía de seguros, no significa que esta 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 considere precisos la Administración.

## II

1. Los hechos por los que reclama la interesada, según relata su marido en escrito presentado el 1 de septiembre de 2015, son los siguientes:

Que encontrándose el domingo día 23 de agosto de 2015 junto a su esposa -y reclamante- (...), en la parte alta del Auditorio Juan Carlos I, con motivo del concierto de bandas de música, al tratar de bajar las escaleras para incorporarse al concierto, la interesada perdió el equilibrio y rodó escaleras abajo, perdiendo el conocimiento, por lo que tuvo que ser trasladada de urgencia en ambulancia a la residencia La Candelaria, donde se le diagnostica fractura de peroné del pie derecho teniendo que ser escayolada.

Hace constar que las escaleras estaban totalmente a oscuras y sin ningún tipo de señalización luminosa de los peldaños, habiendo sido encendidas una vez que ocurrió el accidente, el cual se pudo haber repetido con cualquier otra persona de las muchas que arriba se encontraban.

Posteriormente, aporta informes médicos de la realidad de las lesiones y propone prueba testifical en las personas que coincidieron en el lugar de los hechos.

2. En el curso del procedimiento administrativo que culmina con la Propuesta de Resolución se ha incorporado:

- Informes médicos en los que se acredita la realidad de la caída y de los daños que le produjo.

- Informe del arquitecto técnico municipal en el que acredita que en el Inventario de Bienes municipal consta inscrito el Auditorio Juan Carlos I como bien de naturaleza de dominio público-servicio público.

- Informe del Área de mantenimiento y servicios generales en el que se comunica que en el lugar donde la interesada alude que se lesiona -el rellano de la escalera de acceso a la zona de anfiteatro- está iluminado de forma permanente en el transcurso de cualquier acto; y que el encendido y apagado de las luminarias de las instalaciones se lleva a cabo por el personal adscrito al auditorio (oficiales de mantenimiento y vigilancia).

3. Se practica la prueba testifical propuesta en las que los testigos, entre los que se encontraba un matrimonio amigo de la interesada. Estos manifiestan que se acercaron a ver el concierto de bandas junto a sus dos nietas pequeñas. Cuando

llegaron al recinto encontraron el patio de butacas de la parte inferior del auditorio completamente lleno por lo que decidieron subir a la parte alta; confirman que, estando a oscuras el tramo de escalera que accede a la parte superior, subieron con precaución, despacito, con las dos niñas. Al llegar arriba no encontraron tampoco asientos suficientes para los cuatro por lo que decidieron volver a bajar por la misma escalera, que continuaba a oscuras, nuevamente con mucho cuidado sobre todo por las niñas.

Se dieron cuenta, al girarse para bajar de la planta superior, que justo detrás habían subido (...) y su marido, a los que conocen por ser compañeros de la Sociedad (...).

No obstante, manifiestan que como se marcharon inmediatamente por no haber sitio, no vieron la presunta caída, por lo que solamente pueden confirmar que en el tiempo que va desde que subieron a comprobar si había sitio en la parte alta del Auditorio y volver a bajar, el trozo de la escalera estaba completamente a oscuras.

Una vez se enteraron del accidente creen que podría haber influido la escasa luz para que la interesada diera un mal paso y se cayera.

En este mismo sentido se pronuncian el resto de los testigos propuestos por la perjudicada que se encontraban en el Auditorio Juan Carlos I durante la celebración del concierto de bandas.

4. A propuesta de la instructora, se toma declaración a los empleados municipales que prestaron servicio el día en que sucedieron los hechos, quienes declaran que el día 23 de agosto 2015 se celebraba un certamen de bandas que se organiza con motivo de las fiestas y hacen constar que en ese momento la luz del hall estaba encendida, por lo que la iluminación de ese tramo de escalera es normal. Manifiestan que aunque el punto de luz que ilumina concretamente el descansillo que separa los dos tramos de escalera se encontraba ese día fundido, el del inicio de la escalera se encontraba encendido, habiendo suficiente iluminación en la zona. En este sentido, hacen constar que la instalación eléctrica no admite la posibilidad de que los usuarios puedan apagar la luz directamente, ya que el sistema se encuentra centralizado y únicamente puede ser accionado por el personal responsable. Además, nunca se apagan esas luces de iluminación del hall y escalera durante la celebración de actos. Se apagan las de la sala de concierto, como es obvio, pero nunca la del hall y escaleras. Se cierran las puertas y se impide que la luz de los pasillos de acceso dificulte la celebración de los actos en las debidas condiciones.

Ese día, una vez que se cayó la reclamante, se acciona la iluminación adicional de las que dispone la instalación municipal, con la finalidad de facilitar la asistencia a la perjudicada. Se trata de iluminación complementaria que no significa que en el momento de la caída no existiera la iluminación suficiente y habitual de la instalación durante la celebración de actos similares en la sala de conciertos.

Preguntados por si entienden que la caída de la interesada fue consecuencia de que en las escaleras se encontraba la «luz apagada», responden que en su opinión no guarda relación directa con ese motivo porque la luz estaba encendida en los términos y alcance relatados anteriormente. Entienden que pudo tratarse de un accidente ocasional y puntual, no vinculado directamente con la falta o ausencia de iluminación.

5. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación al entender que no ha quedado acreditado el nexo causal entre el daño sufrido por la interesada y el funcionamiento normal o anormal de la Corporación, toda vez que de las pruebas que constan en el expediente no se desprende que la caída haya sido consecuencia de no estar debidamente encendidas las luces de la escalera, tal y como es corroborado por el personal encargado del mantenimiento de las instalaciones del auditorio, decisión que refrenda la aseguradora.

### III

1. Como este Consejo ha mantenido en reiteradas ocasiones, el art. 139.1 LRJAP-PAC exige, para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, que el daño alegado ha de 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.

Como el establecimiento de la relación de causalidad es una cuestión de hecho, las reglas para ello son comunes tanto para la jurisdicción civil como para la jurisdicción contencioso-administrativa. Por consiguiente, son idénticos los criterios para la determinación de la responsabilidad patrimonial extracontractual del propietario de un inmueble por caídas debidas a la existencia de determinadas circunstancias, obstáculos o desperfectos en las superficies de éste destinadas al tránsito de personas.

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 éstos y el obstáculo, puesto que la causa determinante de la caída es la distracción del reclamante. Así, en la STS nº 385/2011, de 31 de mayo, 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 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 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. Este Consejo ha venido razonando reiteradamente, de acuerdo con esa doctrina del Tribunal Supremo, que no siempre existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y los daños por caídas de personas que utilizan esos servicios públicos ya que 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 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio y 374/2014, de 15 de octubre).

En nuestro Dictamen 376/2015, de 14 de octubre, hemos expuesto que:

«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 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».

3. Estas consideraciones son perfectamente trasladables al presente supuesto: de las actuaciones practicadas obrantes en el expediente se desprende que no está acreditado, todo lo contrario, que la caída se había debido a la falta de iluminación de las instalaciones municipales, pues los operarios responsables de las mismas en el momento de producirse el accidente manifiestan que, pese a que uno de los puntos de luz estaba fundido, el del inicio de la escalera se encontraba encendido, habiendo suficiente iluminación en la zona, de lo que se deduce que la caída no debió a esa

falta de luz sino a otras circunstancias, lo que rompe el imprescindible nexo causal entre el hecho lesivo alegado y el funcionamiento del servicio público como fundamento de la pretensión resarcitoria.

4. Pero aun aceptando que, efectivamente, como afirma la reclamante y los testigos por ella propuestos, la caída se debió a que «las escaleras estaban totalmente a oscuras», la simple carencia de iluminación no es causa suficiente, como ya advertimos en el Dictamen 308/2016, para provocar una caída al transitar por unas escaleras que, como las del presente caso, no presentaban desperfectos ni irregularidades en su trazado. Ese riesgo puede ser eliminado por el paso sosegado y prudente de cualquier usuario diligente que decide hacer uso de unas escaleras carentes de iluminación.

Todo lo cual nos lleva a coincidir con la Propuesta de Resolución sometida a la consideración de este Consejo conque no existe relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento normal o anormal de la Corporación, lo que impide reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración, por lo que se ha de concluir que se debe desestimar la presente reclamación.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución que desestima la pretensión resarcitoria se considera conforme a Derecho.