



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 1 / 2 0 1 7

(Sección 2ª)

La Laguna, a 1 de febrero de 2017.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde Accidental del Ayuntamiento de San Bartolomé (Lanzarote) 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 viario (EXP. 470/2016 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de San Bartolomé, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración por los daños personales sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

2. La reclamante solicita una indemnización que asciende a la cantidad de 19.466,69 euros. Esta cuantía determina 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). Esta última Ley es aplicable en virtud de lo dispuesto 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 Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya que el presente procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de esta última.

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

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, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera, a), en relación con la disposición derogatoria 2, d) y la disposición final séptima, de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre.

II

1. (...), presenta, con fecha 29 de abril de 2015, reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños personales sufridos como consecuencia de la caída en una acera debido a la presencia de una arqueta en mal estado.

Según indica en su escrito inicial, el día 9 de septiembre de 2014, alrededor de las 15:00 horas, cuando transitaba por la zona comercial de la Avenida Mamerto Cabrera Medina y justo a la altura del (...) sufre una aparatosa caída al tropezar inadvertidamente con la tapa de una arqueta que se encontraba en deficiente estado y sobresalía anómalamente unos centímetros del suelo, lo que le ocasionó la pérdida de equilibrio, golpeándose fuertemente contra el suelo. Añade que fue socorrida por los trabajadores de los locales colindantes y por personas que en ese momento de encontraban en el lugar.

En cuanto a los daños padecidos, indica que sufrió una herida abierta en la cabeza, así como la rotura de sus gafas de sol. Manifiesta además que sufrió una cervicalgia por la que hubo de ser sometida a tratamiento rehabilitador y que padece altas cotas de ansiedad y niveles patológicos de angustia como consecuencia de sufrir un miedo insuperable a tener nuevas caídas y no poder atender a su esposo, que es una persona dependiente.

La reclamante solicita por los daños físicos y materiales producidos una indemnización que asciende a la cantidad de 19.466,69 euros.

Adjunta a su reclamación reportaje fotográfico del lugar donde se produjo el accidente, copia de la denuncia presentada ante la Policía Local el 12 de septiembre de 2014 e informe emitido por los Agentes que acudieron posteriormente al lugar, así como diversa documentación clínica y dos informes periciales.

2. La reclamante ostenta la condición de interesada en cuanto titular de un interés legítimo, puesto que alega daños personales como consecuencia del funcionamiento incorrecto de un servicio público, pudiendo, por tanto, iniciar el procedimiento.

3. La reclamación fue presentada el 29 de abril de 2015, en relación con el accidente sufrido el día 9 de septiembre de 2014, por lo que ha sido presentada dentro del plazo que al efecto prevé el artículo 142.5 LRJAP-PAC.

4. 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.

Constan en el expediente las siguientes actuaciones:

- Mediante Decreto 741/2015, de 26 de mayo, del Concejal Delegado de Servicios y Obras Públicas, se acordó el inicio del expediente, notificándose este acto a la interesada con fecha 5 de junio de 2015.

- Con fecha 26 de mayo de 2015 se solicita informe a la Oficina Técnica municipal acerca de la titularidad de la vía donde se produjeron los hechos, titularidad de la arqueta y empresa encargada de su mantenimiento y la descripción, estado y situación de la referida vía.

Este informe se emite el 15 de junio de 2015 y, entre otras cuestiones, señala que, de acuerdo con un informe de la Policía Local de 1 de octubre de 2014, en la zona descrita existen siete arquetas de (...) que están en mal estado, siendo en la que tropezó la denunciante, según indica ésta, la situada frente al (...).

- Con fecha 3 de febrero de 2016 se procede a la apertura de periodo probatorio, declarando la pertinencia de las pruebas documentales aportadas por la interesada. Este acto fue notificado a la interesada.

- El 8 de junio de 2016, la reclamante presenta escrito en el que solicita el impulso del procedimiento, dado el tiempo transcurrido sin haberse concluido.

- Con fecha 22 de junio de 2016, la entidad aseguradora de la Administración remite escrito en el que considera que la reclamación debe ser desestimada al ser la arqueta de la titularidad de (...).

- El 30 de junio de 2016 se remite escrito a (...) en cuanto titular de la arqueta causante del accidente a fin de que pueda obtener copia del expediente y, en su caso, presentar las alegaciones que estime oportunas.

Con fecha 18 de julio de 2016, esta entidad solicita copia del informe emitido por la Policía Local.

- El 9 de agosto de 2016 se concede trámite de audiencia a la reclamante, así como a la referida entidad, sin que se presentaran alegaciones durante el plazo concedido.

- El 21 de septiembre de 2016 se emite informe jurídico sobre la reclamación presentada, en el que se propone su desestimación.

- Se ha elaborado finalmente la Propuesta de Resolución, de carácter desestimatorio, y solicitado el preceptivo Dictamen de este Consejo.

III

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución desestima la reclamación presentada por considerar que no concurren en el presente caso los requisitos que conforman la responsabilidad patrimonial de la Administración, al no haberse acreditado la existencia de nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público.

Pues bien, en el expediente se encuentra acreditado que la interesada sufrió una caída por la que hubo de recibir atención sanitaria, tal como demuestra la diversa documentación clínica anexa a su reclamación.

Alega la interesada que este percance fue consecuencia de haber tropezado con la tapa de una arqueta que se encontraba levantada. Sin embargo, de este hecho no ha aportado ni propuesto prueba alguna. Así, la copia de la denuncia presentada tres días después ante la Policía Local no constituye una prueba de este hecho, porque se limita a recoger la mera afirmación de la reclamante de que sufrió la caída en ese lugar y día y por esa causa. Los informes médicos y facturas que ha aportado acreditan que ha sufrido unas lesiones debidas a una caída, pero no constituyen prueba del hecho lesivo alegado: que la caída se produjo en ese lugar y día y por motivo de tropezar con la tapa de la arqueta. Tampoco el informe de la Policía Local elaborado con fecha 1 de octubre de 2014 acredita la causa de la caída, limitándose a señalar que existen arquetas en mal estado, siendo en la que tropezó la denunciante la situada frente al (...) (la denunciante nos indica la arqueta en que sucedieron los hechos). Finalmente, no se ha propuesto la declaración de ningún testigo presencial de los hechos, a pesar de que en su reclamación la interesada manifiesta que fue socorrida por los trabajadores de los locales colindantes y por personas que en ese momento de encontraban en el lugar.

Procede por ello traer a colación lo señalado en nuestro reciente Dictamen 20/2017, de 24 de enero, acerca de la exigencia de prueba de los hechos alegados:

«2. Según el art. 139.1 LRJAP-PAC, el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es, obvia y lógicamente, que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, según el art. 6.1 RPAPRP, precepto éste que reitera 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. Por esta razón el citado art. 6.1 RPAPRP exige que en su escrito de reclamación el interesado especifique la relación de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento del servicio público; y proponga prueba al respecto concretando los medios probatorios dirigidos a demostrar la producción del hecho lesivo, la realidad del daño, el nexo causal entre uno y otro y su evaluación económica. 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, (arts. 78.1 y 80.2 LRJAP-PAC) 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.

3. Toda la actividad de la Administración está disciplinada por el Derecho (art. 103.1 de la Constitución, arts. 3, 53, 62 y 63 LRJAP-PAC), incluida la probatoria (art. 80.1 LRJAP-PAC). Para poder estimar una reclamación de responsabilidad por daños causados por los servicios públicos es imprescindible que quede acreditado el hecho lesivo y el nexo causal (art. 139.1 LRJAP-PAC, arts. 6.1, 12.2 y 13.2 RPAPRP), recayendo sobre el interesado la carga de la prueba (art. 6.1 RPAPRP).

Esta prueba puede ser directa o por presunciones, pero para recurrir a éstas es necesario que exista un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano entre un hecho probado y aquel cuya certeza se pretende presumir, debiendo incluir el órgano instructor en su propuesta de resolución el razonamiento en virtud del cual establece la presunción (art. 386 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC).

Pero sin prueba del acaecimiento del hecho lesivo, la Administración no lo puede considerar probado con base en la mera afirmación de la reclamante porque ésta no constituye prueba (art. 299 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC).

La Administración, cuya actividad está siempre dirigida a la consecución del interés público y por ello regida por el principio de legalidad, no puede disponer el objeto de un procedimiento de reclamación de su responsabilidad patrimonial (art. 281.3 LEC en relación

con el art. 80.1 LRJAP-PAC) y admitir sin prueba la existencia del hecho lesivo; puesto que la indemnización sólo procede en caso de que la lesión haya sido producida por el funcionamiento del servicio público (art. 139.1 LRJAP-PAC), por cuyo motivo la resolución (y por ende su propuesta y el Dictamen sobre ella) debe pronunciarse necesariamente sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida (art. 13.2 RPAPRP y concordante art. 12 del mismo). Como no existe relación de causalidad sin que exista la causa que es el hecho lesivo, la propuesta de resolución debe pronunciarse sobre la existencia de éste, fundamentándola en las pruebas aportadas; y si éstas no son directas, razonando por qué a partir de las indirectas debe presumirse su realidad. Esta motivación sobre la prueba del acaecimiento del hecho lesivo es ineludible tanto en virtud de la remisión del art. 80.1 LRJAP-PAC al art. 386 LEC, como por el art. 54.1, f) LRJAP-PAC en relación con el art. 13 RPAPRP.

El procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración es uno de aquellos cuya naturaleza exige la prueba de la causa de la lesión, como resulta de que el art. 6.1 RPAPRP obligue a que el escrito de reclamación debe proponer los medios de prueba y aportar los documentos e informes oportunos; del art. 7 RPAPRP que prescribe taxativamente que se realicen los actos de instrucción oportunos para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la reclamación, entre los que se hallan, según los arts. 12 y 13 RPAPRP, la causa de la lesión o hecho lesivo; del art. 9 RPAPRP que contempla un período probatorio; y, por último, del art. 14 RPAPRP que permite recurrir al procedimiento abreviado únicamente cuando de las actuaciones, documentos e informaciones del procedimiento general resulte inequívoca, además de otros datos, la relación de causalidad.

El art. 80.2 LRJAP-PAC sólo permite que la Administración pueda tener por ciertos los hechos alegados por los interesados cuando su realidad le conste por actuaciones y documentos anteriores, por ser notorios o porque el interesado, al iniciar el procedimiento, ha aportado pruebas documentales o de otro tipo que los demuestren incontestablemente, deviniendo innecesaria la práctica de prueba.

Por último, si se admitiera que la Administración puede admitir sin prueba la realidad de la causa de la lesión o, lo que es lo mismo, sin razonar por qué establece la presunción de su certeza, entonces se lesionaría la prohibición de interdicción de la arbitrariedad, porque sus agentes, según su libre albedrío y sin parámetro legal alguno, en unos casos admitirían su existencia y en otros la negarían; y, además, todo el sistema de la responsabilidad patrimonial de la Administración, basado en el requisito de que la lesión sea causada por el funcionamiento de un servicio público, se derrumbaría, porque bastaría que cualquiera alegara sin más que la actividad de la Administración le ha causado un daño y probara su cuantía para que automáticamente obtuviera su reparación».

2. Por otra parte, aun admitiendo, como sostiene la interesada, que la causa de la caída fuera el alegado desperfecto en la vía, es preciso tener en cuenta que de la mera producción del accidente no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues resulta necesario que, entre otros requisitos, concorra el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público afectado y el daño por el que se reclama.

Este Consejo Consultivo ha sostenido que no siempre existe 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 u obstáculos de la calzada, porque los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y, por tanto, obligados a percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos (véanse, entre otros muchos, los Dictámenes 374/2014, de 15 de octubre; 441/2015, de 3 de diciembre; 95/2016, de 30 de marzo; y 142/2016, de 29 de abril).

Sin embargo, en el presente caso, la Administración, tal y como consta en los informes obrantes en el expediente y en el material fotográfico aportado, reconoce la existencia de los desperfectos en la tapa de la arqueta, que se encuentra algo elevada del resto del pavimento de la acera, lo que por sí solo expresa un funcionamiento deficiente del servicio público afectado, ya que, como hemos reiterado en numerosos dictámenes (Dictámenes 468/2014, de 30 de diciembre; 441/2015, de 3 de diciembre; 4/2016, de 12 de enero; y 115/2016, de 12 de abril, entre otros), los ciudadanos tienen derecho, cuando transitan por los espacios públicos destinados a tal fin, a hacerlo con la convicción de una razonable seguridad y es obligación de la Administración mantener las vías públicas en adecuadas condiciones de conservación, velando por la seguridad de los usuarios de las mismas, adoptando las medidas que fueren necesarias con el fin de evitar la existencia de riesgos que culminen con un accidente como el aquí producido.

No obstante, también hemos señalado en los citados Dictámenes 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 aquella 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 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 Sentencias en las SSTS de 13 de abril de 1999, 13 de septiembre de 2002 y de 30 de septiembre de 2003.

Pues bien, toda esta doctrina resulta plenamente aplicable en el presente caso.

De lo actuado en el expediente resulta que la caída se produjo a plena luz del día, observándose en las fotografías aportadas por la interesada que tanto la tapa de la arqueta como el estado en que se encontraba resultaban perfectamente visibles, diferenciándose claramente la tapa del resto de la acera, y que se trata además de una acera sin pendiente y con la suficiente amplitud para que pudiera sortear el obstáculo.

Por estas razones, el hecho de que existieran los señalados desperfectos no se puede calificar como la única causa del percance sufrido, pues la interesada podía haberlos evitado mediando una mínima diligencia por su parte, dado que se trataba de un obstáculo plenamente perceptible. De donde se sigue que la conducta inadecuada de la reclamante, persona de edad avanzada que debía extremar su diligencia al deambular, rompe el 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.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación presentada por (...), se considera conforme a Derecho.