



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 149/2019

(Sección 1ª)

La Laguna, a 23 de abril de 2019.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Granadilla de Abona 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. 113/2019 ID)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Mediante escrito de 14 de marzo de 2019, con registro de entrada en el Consejo Consultivo de Canarias el día 20 de marzo, se solicita por el Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Granadilla de Abona, la emisión de dictamen preceptivo en relación con la Propuesta de Resolución (PR) formulada en el curso de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados, presuntamente, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de conservación de zonas de paso y vías públicas, de titularidad municipal.

2. La legitimación del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Granadilla de Abona para solicitar el dictamen la otorga el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

3. La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de lo previsto en el art. 11.1.D.e) LCCC, al tratarse de una reclamación formulada en cuantía superior a 6.000 euros dirigida a una de las Administraciones Públicas de Canarias.

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

4. La reclamante ostenta legitimación activa en el procedimiento al haber sufrido daños personales derivados, presuntamente, del funcionamiento del servicio público viario.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento por ser titular del servicio que presuntamente ha sido causa del perjuicio sufrido por la reclamante.

5. La competencia para tramitar y resolver corresponde al Ayuntamiento de Granadilla de Abona, como Administración responsable de la gestión del servicio al que se le atribuye la causación del daño.

6. La reclamación se interpone dentro del plazo de un año desde que se produce el daño (art. 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPACAP).

7. Resulta aplicable la LPACAP así como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), y el art. 54 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y la normativa reguladora del servicio viario de referencia.

8. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (art. 91.3 LPACAP), 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. 21 LPACAP).

9. Por último, como repetidamente ha razonado este Consejo (ver por todos el DCC 99/2017, de 23 de marzo), 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

En cuanto a las actuaciones practicadas en el expediente de referencia, constan las siguientes:

1º- Por (...), con D.N.I. (...), mediante escrito de fecha 21 de agosto de 2017 y registro de entrada 34.268 se presentó reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos a consecuencia de una caída en el (...), del término municipal de Granadilla de Abona.

A la reclamación se adjunta fotografías de daños y del lugar de los hechos, e informes médicos.

2º- Mediante Decreto de fecha 9 de octubre de 2017, se admitió a trámite la reclamación iniciando expediente para determinar la presunta responsabilidad patrimonial en que pudiera haber incurrido la Administración. Dicha resolución fue notificada a la parte interesada con fecha 13 de octubre de 2017.

3º- Con fecha 13 de noviembre de 2017 se solicitan informes a la Policía Local y a la Oficina Técnica Municipal, en relación al conocimiento de los hechos reclamados por la parte interesada y de las condiciones del lugar de ocurrencia de los mismos.

4º- Con fecha 5 de diciembre de 2017 se emite informe por la Policía Local, en el que se hace constar que «No constan informes, diligencias, registros de llamadas, ni otros documentos sobre los hechos solicitados».

5º- Con fecha 7 de febrero de 2018 el instructor del expediente acuerda la apertura del período probatorio, siendo notificado dicho acuerdo a la parte interesada con fecha 21 de febrero de 2018, presentándose por ésta, con fecha 26 de febrero de 2018 documento de proposición de medios probatorios, admitiéndose la prueba testifical propuesta mediante acuerdo del instructor de fecha 14 de mayo de 2018, y practicándose la prueba, con el resultado que obra en el expediente.

6º- Con fecha 2 de octubre de 2018 se emite informe por la Oficina Técnica Municipal, en el que la técnico concluye lo siguiente:

«En el (...), el pavimento de madera presenta desgaste e irregularidades, provocando falta de planeidad, encontrándose en algunas zonas no anclado al soporte».

7º- Durante la instrucción del expediente se dio conocimiento de todas las actuaciones a la entidad aseguradora adjudicataria del seguro de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, habiéndose recibido por el Ayuntamiento con fecha 2 de enero de 2019 valoración de la indemnización.

8º- Con fecha 11 de febrero de 2019 se concede Trámite de Audiencia y vista del expediente, notificándose a la parte interesada con fecha 20 de febrero de 2019, no haciendo uso ésta de su derecho al mencionado trámite.

9º- Con fecha 11 de marzo de 2019 se emite por el instructor del procedimiento Propuesta de Resolución estimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

III

1. La jurisprudencia ha precisado (entre otras STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que «para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

- Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.

- Ausencia de fuerza mayor.

- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».

Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, requisitos para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que exista un daño y que éste sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general de 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 aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

Como se acaba de recordar, el art. 32 de la LRJSP exige que para que surja la obligación de indemnizar de la Administración el daño alegado debe ser causado por el funcionamiento normal o anormal de un servicio público. No basta, por tanto, que la persona 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, ha argumentado reiteradamente que no 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 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 (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).

No obstante, nuestro Dictamen 389/2018 o 456/2017, de 11 de diciembre, señala:

«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».

Nos remitimos, asimismo, al Dictamen de este Consejo Consultivo n.º 313/2018:

«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 (DCCCC 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, concorra 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 hay 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.

3. 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».

2. Llevando toda esta doctrina al caso concreto analizado, podemos concluir, que queda acreditado tanto el hecho dañoso como los daños personales sufridos por la reclamante. Ello resulta de la documentación médica aportada por la reclamante, de la prueba testifical practicada en las actuaciones, del informe de la oficina técnica del Ayuntamiento que determina el mal estado del pavimento de madera sobre el

que se produce la caída, y el informe del Departamento de Responsabilidad Civil de la compañía aseguradora del Ayuntamiento en el que se valoran los daños y las secuelas.

3. No obstante, el marco normativo de referencia para hacer la valoración del daño no es correcto, porque a la fecha de los hechos había entrado en vigor la reforma del R.D.Leg. 8/2004, de 29 de octubre, de Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor por 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, por lo que la valoración habrá de ser revisada a la vista del marco legal aplicable.

A la cantidad total procedente en concepto de indemnización se le ha de añadir, por mandato del art. 34.3 de la LRJSP, la actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad 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 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución objeto de Dictamen se considera conforme a Derecho, salvo en lo relativo a la valoración del daño, aspecto que deberá ser corregido.