



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 8 de octubre de 2020.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Lucía 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. 355/2020 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde de Santa Lucía de Tirajana, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado el 16 de mayo de 2019, a instancias de (...), en solicitud de una indemnización por las lesiones que supuestamente padeció como consecuencia de una caída en una vía municipal.

2. La interesada reclama una indemnización superior a 6.000 euros -ha sido valorada en 10.991 euros por la aseguradora municipal-, cantidad de la que deriva la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la Sra. Alcaldesa 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. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

También le son de aplicación los arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), así como, específicamente, el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias (LMC).

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

3. En cuanto a la competencia en materia de responsabilidad patrimonial en las corporaciones locales, el art. 107 LMC, de 1 de abril, de Municipios de Canarias, establece que salvo que en el reglamento orgánico se disponga otra cosa, corresponde al alcalde la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial excepto cuando la producción de la lesión o daño derive de un acuerdo plenario y la cuantía de la indemnización sea superior a 6.000 euros, en cuyo caso resolverá el pleno. En este caso la lesión no deriva de un acuerdo plenario, por lo que la competencia para resolver corresponde a la Alcaldía; no obstante, tal competencia ha sido delegada por Decreto del Sr. Alcalde-Presidente n.º 3888/2019, de 24 de junio, en la Concejalía Delegada de Contratación y Servicios Públicos.

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva y de no extemporaneidad de la reclamación, ya que la reclamación se presentó el 16 de mayo de 2019, en relación con un hecho lesivo acaecido el día 10 del mismo mes y año.

5. Se ha incumplido el plazo de seis meses que para su resolución establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, la demora producida no impide que se dicte resolución, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP.

6. Asimismo, se ha de recordar que, como repetidamente ha razonado este Consejo Consultivo (Dictamen 99/2017, de 23 de marzo, 166/2019, de 9 de mayo de 2019, y 214/2019, de 6 de junio, entre otros), el 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 ciudadanos de su actuación, sin perjuicio de que a la aseguradora se le pidan los informes que considere precisos la Administración para la determinación y valoración del daño.

7. En la tramitación del procedimiento no se aprecia haber incurrido en deficiencias procedimentales que, por producir indefensión, obsten un pronunciamiento de fondo.

II

1. Los hechos por los que se reclama, según alega la interesada, son los siguientes:

El día 10 de mayo de 2019 a las 12:30 horas, se cayó en la calle (...), debido al mal estado de la acera. Debido a la caída sufrió daños en el cuello del húmero derecho.

Aporta documentación acreditativa de la realidad de la caída y fotos del lugar de los hechos.

2. Consta en el expediente administrativo que soporta la Propuesta de Resolución:

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

- Diligencias Policiales en las que consta que se recibió aviso de desperfectos en la calzada de la calle (...), donde se cayó una señora mayor

3. Se practicaron tres testificales en las personas del marido y la hija de la reclamante y de un peatón que la asistió que corroboran la realidad de los hechos alegados.

4. Dado el preceptivo trámite de audiencia, se alega, en síntesis, que se reconozca la indemnización a la interesada por los daños sufridos por los motivos ya referidos.

5. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación al entender que no ha resultado probado el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el resultado dañoso.

III

1. De acuerdo con la reiterada doctrina jurisprudencial, *«debemos recordar que (...) el art. 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 del art. 139.1 LRJAP-PAC, 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.

2. La reiterada doctrina de este Consejo Consultivo en cuanto a los principios generales de distribución de la carga de la prueba se ven perfectamente recogidos, entre otros, en el dictamen n.º 272/2020, de 2 de julio: *«Cabe recordar, a este efecto, que, en aplicación del art. 60.4 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio (...), rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general, inferido del Código Civil (...), que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho (“semper necesitas probandi incumbit illi qui agit”) así como los principios consecuentes recogidos en los brocardos que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega (“ei incumbit probatio qui dicit non qui negat”) y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios (“notoria non egent probatione”) y los hechos negativos (“negativa non sunt probanda”). En cuya virtud, este Tribunal en la administración del principio sobre la carga de la prueba, ha de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor (por todas, sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S. de 27 de noviembre de 1985, 9 de junio de 1986, 22 de septiembre de 1986, 29 de enero y 19 de febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de septiembre de 1997, 21 de septiembre de 1998). Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil*

acreditación para la otra (sentencias TS (3ª) de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

A la vista de la jurisprudencia expuesta, es a la parte demandante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, la antijuridicidad, el alcance y la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración. Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que exista daño efectivo y que éste sea consecuencia del dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece 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. 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)». Finalmente, y como ha señalado de forma reiterada este Consejo Consultivo «(...) es necesario acreditar la realidad del hecho lesivo y la relación causal entre el actuar administrativo y los daños que se reclamen, como se hace en los recientes Dictámenes 40/2017, de 8 de febrero y 80/2017, de 15 de marzo, en los que se afirma que: “Además, como este Consejo ha manifestado recurrentemente (ver, por todos, los Dictámenes 238/2016, de 25 de julio y 343/2016, de 19 de octubre), sin la prueba de los hechos es imposible que la pretensión resarcitoria pueda prosperar. El art. 6.1 RPAPRP, en coherencia con la regla general del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), impone al reclamante la carga de probar los hechos que alega como fundamento de su pretensión resarcitoria. 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 art. 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 estas 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. No basta para ello la mera afirmación del reclamante, porque ésta no constituye prueba (art. 299 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC)».

3. Una vez examinado el contenido del expediente elevado a este Consejo Consultivo, y a la vista de las concretas circunstancias concurrentes en el supuesto enjuiciado, se entiende que procede desestimar la pretensión indemnizatoria de la reclamante.

En este sentido, como se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo, tanto el anterior art. 139 LRJAP-PAC, como el vigente art. 32 LRJSP, exigen para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, que el daño sea causado por el 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 éste haya sido defectuoso; es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad.

Efectivamente, en varios de nuestros dictámenes se ha razonado 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 se hace preciso 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 (por todos, Dictamen 54/2019, de 20 de febrero). La aplicación de uno u otro de estos dos principios, ponderándolos adecuadamente para el caso concreto permitirá llegar a la conclusión adecuada.

4. Pues bien, en el presente caso, la interesada denuncia el mal estado de la acera, entendiéndolo que la Administración municipal ha incumplido con su deber de mantener las aceras en condiciones óptimas para el tránsito de los peatones, por lo que la cuestión de fondo ha de ceñirse a dilucidar si la documentación y demás instrumentos probatorios que obran en el expediente resultan suficientes para que se puedan dar por acreditadas las circunstancias en las que supuestamente se habría producido la caída.

Los medios probatorios, además de las manifestaciones de la interesada, son el relato de los testigos propuestos y las fotos del lugar de los hechos. Así, y como ya

hemos señalado en dictámenes anteriores (v.gr. dictamen n.º 399/2019, de 14 de noviembre y 460/2019, de 13 de diciembre, entre otros), aun constando la realidad y certeza de unos daños, la falta de prueba sobre la causa determinante de éstos es suficiente para desestimar la reclamación presentada; no consta en el expediente administrativo tramitado instrumento de prueba suficiente que acredite fehacientemente la causa que motivó dicha caída. En efecto, las pruebas presentadas por la reclamante solo acreditan que ésta se lesionó el día y lugar alegados, con el alcance que consta en los informes que aporta, pero sin que conste el concreto mecanismo causal que produjo el hecho lesivo.

Por el contrario, de las fotos obrantes en el expediente se deduce que los desperfectos que se aprecian no tienen la entidad suficiente para provocar por sí mismos la caída. De lo actuado en el expediente y manifestado por la reclamante y los testigos, resulta que la caída se produjo a las 12:30 horas, de tal forma que la reclamante pudo apreciar y sortear el supuesto obstáculo, como se aprecia en las fotografías aportadas por la propia interesada.

Además, en el informe del Ingeniero Técnico Municipal que obra en el expediente se acredita que la acera por la que transitaba la reclamante cumple -excepto en la anchura- la normativa sobre accesibilidad, supresión de barreras físicas y utilización de los espacios públicos urbanizados, resultando de todo ello, pese a los pequeños desperfectos, un pavimento apto para la utilización por los peatones.

Por ello, no procede apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública municipal. Y es que, como ya se ha señalado con anterioridad, *«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 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, (...) 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)» (Dictamen n.º 10/2020, de 16 de enero).

Por lo demás, no habiéndose acreditado plenamente el primero de los requisitos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (esto es, las concretas circunstancias en las que acaece el evento dañoso), huelga efectuar pronunciamiento alguno respecto al resto de requisitos legales y/u otras cuestiones complementarias.

5. En definitiva, como se ha adelantado *ut supra*, a partir de la documentación obrante en el expediente, aun cuando ha resultado acreditada la caída de la reclamante en el lugar indicado, así como los daños físicos sufridos, se constata inexistencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño por el que se reclama, por lo que se ha de concluir que la Propuesta de Resolución, en cuanto desestima la pretensión resarcitoria de la reclamante, es conforme a Derecho.

CONCLUSIÓN

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