



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de abril de 2021.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados en el vehículo como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 174/2021 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa Presidenta del Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane, con entrada en el Consejo Consultivo el 26 de marzo de 2021, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado el 18 de diciembre de 2020, a instancia de (...), en solicitud de una indemnización por los desperfectos sufridos en su vehículo como consecuencia de la existencia de una arqueta metálica en mal estado en la vía pública, cuyas funciones de conservación y mantenimiento le corresponden al citado Ayuntamiento, en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).

2. La interesada cuantifica la indemnización que solicita en 8.578,92 euros, lo que determina 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 adelante, LCCC).

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP); los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre,

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP); el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL); la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias (LMC).

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva. La reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los daños que ha sufrido en su vehículo por la existencia de una arqueta metálica suelta en la vía pública [art. 4.1.a) LPACAP].

El Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la causación del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal ex art. 25.2, apartados d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

5. La reclamación se ha interpuesto dentro del año que establece el art. 67.1 LPACAP, ya que el hecho lesivo se produjo el 29 de junio de 2020, y la reclamación de responsabilidad patrimonial se interpuso el 18 de diciembre de 2020.

6. El art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias dispone que, salvo que en el reglamento orgánico se disponga otra cosa, corresponde a la Sra. Alcaldesa 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.

El daño no deriva de un acuerdo plenario, por tanto, es competente para resolver la Sra. Alcaldesa, en virtud de las competencias atribuidas por el art. 124.4.ñ) LRBRL, así como según lo dispuesto en los arts. 32 y 40 LMC y por su delegación la Concejal de Gobierno.

7. Por último, como repetidamente ha razonado este Consejo (ver por todos el DCC 99/2017 o DCC 426/2020), 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

Los hechos en los que se fundamenta la reclamación de responsabilidad patrimonial de (...) son los siguientes:

«Que anoche circulaba sobre las 22.30 por (...) y justo unos metros por encima de la urbanización, sentí un fuerte golpe provocando el reventón de la rueda trasera derecha (...) y más desperfectos. Al bajarme pude comprobar que se trataba de una arqueta metálica que se había soltado de su caja de base. La tapa se encontraba varios metros fuera de su lugar. Hizo presencia la policía local. Ayudándome a los trámites de aviso a grúa e informándome de lo que debía hacer para los trámites de reclamación al responsable de la vía».

III

1. Del examen del expediente administrativo, consta la realización de los siguientes trámites:

1.1.- El 30 de junio de 2020 se presenta en las dependencias policiales la interesada para hacer una comparecencia en la que expone detalladamente todos los hechos que dieron lugar a la reclamación de responsabilidad patrimonial a la Administración.

1.2.- Consta en el expediente informe policial de fecha 29 de junio de 2020, sobre los hechos ocurridos ese día.

1.3.- Con fecha 20 de julio de 2020, se solicita informe aclaratorio a la Policía Local de Los Llanos de Aridane en relación con la comparecencia de la interesada, solicitando informe a los agentes actuantes sobre si existe posible relación de causalidad entre los daños ocasionados en el vehículo y el mal funcionamiento de los servicios públicos.

1.4.- Con fecha 4 de agosto de 2020, se emite informe de ratificación por parte de la Policía Local de Los Llanos de Aridane en el que exponen que el daño causado en el vehículo de la reclamante fue causado por el levantamiento de la tapa de la alcantarilla, al desprenderse de su ubicación con el paso de dicho vehículo, por lo tanto, consideran que hay relación de causalidad entre los daños ocasionados al vehículo de la reclamante y el mal funcionamiento de los servicios públicos municipales.

1.5.- Con fecha 23 de septiembre de 2020, se procede a incoar expediente de responsabilidad patrimonial, admitiendo a trámite la solicitud presentada por la interesada para determinar si existe responsabilidad por parte del Ayuntamiento.

1.6.- Con fecha 24 de septiembre de 2020 se emite informe por parte de los Servicios Técnicos Municipales en el que se expone que hay relación de causalidad, en este caso, entre el funcionamiento del servicio y los daños producidos, ya que

consideran que el tipo de tapa de registro no es la apropiada al lugar donde se ubica la misma, ya que se trata de una arqueta de registro de servicios municipales de fundición cuadrada, debiendo ser por el lugar en que se encuentra una tapa D 400, lo que origina que con el paso de vehículos se haya desgastado y pueda levantarse en cualquier momento.

1.7.- La valoración económica de los daños que reclama la promotora del procedimiento, ascienden a 8.578,92 euros, cuantificados por el taller mecánico (...). Además, dicha factura y daños materiales han sido peritados por (...), Ingeniero Técnico, Perito Tasador nº (...), corroborando la factura aportada por la interesada.

1.8.- En este expediente se observa que no se concedió trámite de audiencia a la interesada con carácter previo a la Propuesta de Resolución, en aplicación de lo dispuesto en el art. 82.4 LPACAP conforme al cual *«Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado»*.

1.9.- Con fecha 18 de diciembre de 2020 se formula Propuesta de Resolución estimatoria de la reclamación de (...) por importe de 8.578,92 euros.

2. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver siendo el silencio administrativo de carácter desestimatorio (art. 21.2 y 91.3 LPACAP). 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. 21.1 y 6 LPACAP).

IV

1. En cuanto al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución estima la reclamación de la interesada al entender que ha quedado acreditado el nexo de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento de la Administración.

2. De acuerdo con la reiterada doctrina jurisprudencial, *«debemos recordar que si bien el artículo 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 el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, 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.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere (...) que concurran los siguientes requisitos:

A) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto, con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, así lo dice la Ley 30/1992, en el artículo 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y

D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto éste que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que

el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar las demás, la de 6 de febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial». (Fundamento de Derecho cuarto, de la sentencia nº 757/2006, de 28 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

3. 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 272/2019, de 11 de julio:

«Cabe recordar, a este efecto, que, en aplicación del artículo 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 27.11.1985, 9.6.1986, 22.9.1986, 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)».

2. 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)».

4. Del conjunto del material probatorio obrante en las actuaciones, consistente en los informes policiales y del servicio al que se imputa la lesión e informes periciales de valoración del daño, resulta acreditado que la reclamante sufrió un siniestro con su vehículo cuando circulaba por (...) (Los Llanos de Aridane) como consecuencia de la mala colocación y levantamiento de una arqueta metálica del

alumbrado público municipal, así como los desperfectos por los que reclama. De tal forma que, ha sido la existencia de una arqueta metálica suelta en la vía pública la causante del accidente que motiva la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, lo que determina que el funcionamiento del servicio público viario ha sido deficiente, en relación con las funciones de control y mantenimiento de la vía, tal como se afirma en los informes obrantes en el expediente, dando lugar a que se ocasionara un daño a la reclamante, que no tiene el deber jurídico de soportar. Por lo que ha quedado debidamente acreditado el nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño padecido por la interesada.

Respecto al defectuoso funcionamiento del servicio público de ejecución y mantenimiento de las vías, se ha pronunciado este Consejo Consultivo en numerosos dictámenes, entre otros, en los Dictámenes 307/2018, de 11 de julio, 367/2018, de 12 de septiembre, 397/2018, de 28 de septiembre, 116/2019, de 4 de abril y 139/2019, de 23 de abril y 272/2019, de 11 de julio, en el sentido siguiente:

«No obstante, este Consejo también ha mantenido que 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 (Dictámenes 468/2014, de 30 de diciembre; 441/2015, de 3 de diciembre; 4/2016, de 12 de enero; 115/2016, de 12 de abril; 274/2016, de 19 de septiembre; 463/2017, de 19 de diciembre y 91/2018, de 7 de marzo, entre otros)».

5. En cuanto a la valoración de los daños, dada la existencia de valoración efectuada por la interesada, fundada en factura proforma emitida por el taller mecánico (...), así como en informe pericial del Ingeniero Técnico y perito tasador (...) por cuantía de 8.578,92 euros, las cuales han sido aceptadas por la Administración como criterio eficaz de valoración, se estima que es el total de aquella factura la que deberá abonarse a la reclamante, cantidad que deberá actualizarse a la fecha de terminación del procedimiento, de conformidad con lo establecido en el art. 34.3 LRJSP.

6. Finalmente, la Propuesta de Resolución en su parte dispositiva establece que la cantidad indemnizatoria reconocida a la reclamante deberá ser satisfecha, los primeros 150 euros (franquicia) por el Ayuntamiento y el resto, es decir, 8.428,92 euros, con cargo al seguro de responsabilidad civil que tiene suscrito con la compañía aseguradora municipal.

Sobre esta cuestión, tal y como se ha apuntado en el Fundamento I.7, se reitera que la Administración ha de abonar íntegramente esta cantidad y no procede que, en la Propuesta de Resolución, ni en la Resolución que pone fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, se disponga que el pago lo haga su compañía aseguradora. Al respecto este Consejo Consultivo ha señalado repetidamente (por todos, Dictámenes 104/2019, de 26 de marzo, y 438/2020, de 29 de octubre) que *«En todo caso, según ha razonado reiteradamente este Consejo en asuntos donde se produce la misma circunstancia, se observa que, tramitado el procedimiento de responsabilidad y aun cuando la Administración hubiese concertado contrato de seguro con una empresa del ramo para cubrir los gastos que por este concepto tuviere, no hubiera cabido, y menos aún en la PR que lo concluye, acordar que la aseguradora abone la indemnización propuesta al interesado, en el caso de que la PR hubiera sido estimatoria.»*

La relación de servicio existente entre Administración y usuarios es directa (sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de contratos de las administraciones públicas sobre servicios públicos prestados mediante contratista o concesionario), en relación con aquellos servicios, debiendo responder aquélla ante los usuarios por daños que se les causen por el funcionamiento de sus servicios públicos o sus actuaciones asimiladas, sin intervención al efecto de un tercero que no forma parte de esa relación, y que lo hace exclusivamente con la Administración a los fines antedichos. En este sentido, tan solo emitido el dictamen sobre la PR y resuelto el procedimiento con la concesión de indemnización, no antes, existe gasto municipal con esta base y cabría exigir la ejecución de la correspondiente póliza a la aseguradora por el Ayuntamiento, procediéndose en los términos del contrato formalizado y entre las partes del mismo».

Esta doctrina resulta plenamente aplicable en este caso y, en consecuencia, la Propuesta de Resolución, en este punto concreto, no se considera ajustada a Derecho.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución sobre reclamación de responsabilidad extracontractual formulada a instancia de (...), se considera parcialmente conforme a derecho en los términos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.