



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 8 5 / 2 0 2 1

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 15 de diciembre de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna 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. 557/2021 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen -solicitado por el Sr. Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna- tiene por objeto la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal, iniciado a instancia de (...) y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados al reclamante como consecuencia de la caída sufrida por este en la vía pública [calle (...), en San Cristóbal de La Laguna] el día 19 de marzo de 2019 debido a la presencia de una tapa de registro telefónico que se hallaba levantada.

2. El interesado no cuantifica la indemnización; pero de los informes que obran en el expediente administrativo se deduce que la cuantía indemnizatoria que le pudiera corresponder de ser estimada su reclamación sería superior a 6.000 euros, lo que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento 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), 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 (en adelante, LPACAP).

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la LPACAP; los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP); el art. 54 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, 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 (en adelante, LMC).

4. La reclamación se ha interpuesto dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo LPACAP, ya que el evento dañoso se produce el día 19 de marzo de 2019 y la reclamación se interpone al día siguiente.

5. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

5.1. El reclamante ostenta la condición de interesado, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal (servicio público municipal de mantenimiento de las vías públicas).

5.2. Por otro lado, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal ex arts. 25.2, apartado d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

5.3. Finalmente, 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, 214/2019, de 6 de junio, 202/2020, de 3 de junio, y 540/2021, de 11 de noviembre, entre otros), que la Administración mantenga relación contractual con una compañía de seguros no significa que ésta sea interesada 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.

6. En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, la demora producida no impide la resolución del procedimiento, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP.

7. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario (art. 107 LMC). Asimismo, al amparo de lo establecido en el art. 15.2, letra h) del Reglamento Orgánico del Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna (aprobado en

sesión plenaria celebrada el día 16 de abril de 2009 y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia n.º 99, de 27 de mayo de 2009), en relación con lo dispuesto en el art. 107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde, en principio, a la Junta de Gobierno Local.

Sin embargo, de conformidad con lo manifestado en la Propuesta de Resolución - Consideración Jurídica sexta- dicha competencia ha sido atribuida, por delegación, al Concejal-Teniente de Alcalde de Hacienda, Asuntos Económicos y Seguridad Ciudadana; por lo que la resolución del presente procedimiento administrativo le corresponde al citado órgano.

II

1. El reclamante insta la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el funcionamiento anormal del servicio público municipal.

A este respecto, el interesado solicita el resarcimiento de los daños que le han sido irrogados como consecuencia de la caída que sufrió el día 19 de marzo de 2019 en la calle (...)-, debido a la presencia de una tapa de registro telefónico que se encontraba levantada. Y es que, a raíz de dicho percance, el perjudicado presentó una rotura del tendón extensor largo del pulgar de la mano izquierda -folio 86- que precisó de intervención quirúrgica para su curación -folios 46 y 47-.

2. El perjudicado reclama el resarcimiento de los daños sufridos a raíz de la caída; sin embargo, no cuantifica el importe de la indemnización pretendida.

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

1.- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna el día 20 de marzo de 2019, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, el interesado solicita una indemnización por los daños y perjuicios soportados a raíz de la caída que tuvo lugar en la vía pública el día 19 de marzo de 2019.

2.- Con fecha 30 de abril de 2019 se acuerda dar traslado del siniestro a la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades.

3.- Con idéntica fecha se interesa la evacuación del informe -preceptivo- del Área de Obras e Infraestructuras -Servicio de Gestión facultativa- del Ayuntamiento de La Laguna (art. 81.1 LPACAP). Petición que es reiterada con fecha 14 de agosto de 2019.

4.- Mediante Resolución de 13 de agosto de 2019 del Concejal-Teniente de Alcalde de Hacienda y Asuntos Económicos del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...) y se incoa el correspondiente procedimiento administrativo. Asimismo, se le requiere para que aporte diversa documentación necesaria para la tramitación del expediente.

5.- Con fecha 30 de octubre de 2019 se emite informe del Área de Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento de La Laguna (art. 81.1 LPACAP).

6.- Con fecha 15 de enero de 2020 se acuerda dar traslado del expediente tramitado a la compañía (...) -responsable del mantenimiento del registro de telefonía en el que se produce el evento dañoso- « (...) a los efectos de que se indique si proceden a tramitar la reclamación o, en caso contrario, y de conformidad con los artículos 73 y 76 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el plazo de diez (...) días presente alegaciones o porte documentos u otros elementos de juicio que estime pertinentes».

Dicho acuerdo consta notificado a la citada entidad mercantil, sin que, por su parte, se hayan formulado alegaciones y/o presentado documentación.

7.- Con fecha 24 de enero de 2020 el reclamante presenta diversa documentación que le había sido requerida anteriormente por la Administración Municipal.

8.- Mediante acuerdo del órgano instructor de 20 de marzo de 2020 se requiere al interesado para que proponga los medios de prueba de los que pretende valerse.

Requerimiento que es atendido por el reclamante mediante la presentación de escrito el día 28 de julio de 2020.

9.- Con fecha 1 de octubre de 2020 se solicita a la entidad aseguradora con la que el Ayuntamiento de La Laguna tiene suscrito contrato de seguro, la emisión de

informe pericial valorando los daños y perjuicios padecidos por el reclamante a raíz de la caída.

El citado informe es emitido con fecha 30 de noviembre de 2020; cuantificando el importe total de la indemnización en 6.951,45 €.

10.- Con fecha 28 de enero de 2021 se acuerda la apertura del trámite de audiencia, concediéndose a los interesados un plazo de diez días para que pudieran formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimasen pertinentes.

Dicho acuerdo es notificado, según consta en el expediente administrativo, al perjudicado y a la entidad mercantil (...).

11.- Con fecha 17 de marzo de 2021 el reclamante presenta escrito por el que se evacua el trámite de alegaciones conferido.

12.- Con fecha 18 de octubre de 2021 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...) « (...) *puesto que, de la documentación aportada al expediente por el interesado, no resulta acreditado el modo en el que ocurrieron los hechos y en consecuencia, la imposibilidad de imputarlo a este Administración*».

13.- Mediante oficio de 8 de noviembre de 2021 -con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 10 de ese mismo mes y año- se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

IV

1. En cuanto al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por el interesado al entender que no se ha acreditado el modo en el que ocurrió el hecho lesivo y, en consecuencia, no « (...) *poder imputarlo al funcionamiento del servicio viario municipal*» -Consideración Jurídica tercera en relación con el apartado primero de la parte dispositiva-.

2. 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 con 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».

3. Respecto a la carga de la prueba en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administraciones Públicas este Consejo Consultivo ha venido manteniendo reiteradamente la siguiente doctrina (ver, por todos, el Dictamen 540/2021, de 11 de noviembre):

«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».

4. Esta doctrina resulta plenamente aplicable a este caso, sustituyendo los preceptos de la LRJAP-PAC y RPAPRP citados, por los correspondientes preceptos similares y equivalentes contenidos en la LPACAP y LRJSP.

En este sentido se ha de indicar que, si bien la realidad del hecho lesivo ha quedado acreditada a través de los documentos aportados por el interesado (informe del SUC e informes médicos), sin embargo, las circunstancias concretas en que se produjo dicho evento dañoso no se han probado en el presente procedimiento.

En efecto, en el supuesto analizado las pruebas presentadas por el interesado sobre la producción de los hechos sólo acreditan que el afectado se lesionó el día 19 de marzo de 2019 con el alcance que consta en los informes médicos que aporta.

Sin embargo, no existe prueba alguna del deficiente funcionamiento del servicio público municipal implicado. Por tanto, el fundamento de la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial por daño en la vía pública es la falta de acreditación del modo en que ocurre el hecho lesivo y, en consecuencia, la imposibilidad de imputarlo al funcionamiento del servicio viario municipal que, por lo demás, ha sido correcto.

A este respecto es oportuno transcribir los razonamientos jurídicos contenidos en la Consideración Jurídica tercera de la Propuesta de Resolución:

«En el parte judicial del Servicio de Urgencias del SCS, se dispone a tenor literal “Refiere caída por tropiezo de una obra en la calle donde tropiezo por no estar señalizada”, que además, en el mismo parte se califica el mismo incidente como caída casual.

El informe del Área de Obras e Infraestructuras señala que “los únicos datos con los que se cuenta para la elaboración de este informe es que el incidente ocurrió a causa de una arqueta de telefonía levantada en (...)”. “Tras visita de inspección al lugar indicado, sólo se observa el siguiente registro de telefonía el cual no presenta desperfectos (...)”.

(...)

De toda la documentación aportada al expediente por el interesado ha quedado suficientemente demostrado a través de los informes médicos, que, si bien el mismo sufrió un daño, las pruebas aportadas no permiten acreditar el modo en que ocurrió el accidente al que se atribuyen los daños sufridos, y por lo tanto, su relación con el funcionamiento del servicio público.

Concretamente, de la documentación obrante únicamente consta la declaración del perjudicado en relación al momento y circunstancias en las que tuvo el accidente, según alega, ya que no hay testigos propuestos por el interesado, así como tampoco consta atestado policial en el lugar de los hechos, ni denuncia hecha ante la Policía Local, ni tampoco se llamó al Servicio de Ambulancias para que acudiera al lugar donde se produjo el accidente».

Así pues, no resultando probado el modo, la manera ni las circunstancias en que tiene lugar la caída en la vía pública (al estar basado el fundamento fáctico de la reclamación en la mera declaración del propio perjudicado, sin prueba alguna que avale el testimonio de éste), ni tampoco que exista un funcionamiento anormal del servicio público de mantenimiento viario (según se extrae del informe del Área de Obras e Infraestructuras y del reportaje fotográfico adjunto a este), y, por tanto, sin que resulte posible imputar la producción del hecho lesivo al funcionamiento deficiente del servicio público municipal, es por lo que se entiende que procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por el interesado.

Por lo demás, y como reiteradamente ha señalado este Organismo Consultivo en sus dictámenes, « (...) el hecho de que una persona sufra una caída o cualquier otro daño en un espacio público no convierte sin más a la Administración en responsable patrimonial de esos perjuicios, ya que la responsabilidad de aquella no es una responsabilidad por el lugar, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunció 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. 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 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 aquel en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”. Ello es así porque “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). Este criterio se reitera, entre otras, en las SSTs de 13 de abril de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 30 de septiembre de 2003» (Dictamen 193/2020, de 3 de junio).

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal se entiende que es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.