



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 30 de marzo de 2022.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Valleseco 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. 78/2022 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 Valleseco- 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 a la reclamante como consecuencia de la caída sufrida por ésta en el área recreativa de La Laguna el día 19 de marzo de 2021 debido al mal estado de conservación de un banco de madera existente en el interior de una caseta de avistamiento de aves instalada en dicha zona forestal.

2. La reclamante 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 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 (en adelante, LMC).

4. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo LPACAP. En este sentido, el evento dañoso se produce el día 19 de marzo de 2021 y el escrito de reclamación se interpone el día 23 de ese mismo mes y año. Circunstancia esta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución.

5. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

5.1. La reclamante ostenta la condición de interesada, 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 [tal y como se indica en el informe emitido por la Concejalía de Obras Públicas, con fecha 15 de febrero de 2022, «(...) *este Ayuntamiento se hace directamente cargo de la conservación y mantenimiento del área recreativa la Laguna, donde se produjeron las lesiones*»].

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 b) LRBRL.

6. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara a la interesada resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados de manera expresa (art. 21 LPACAP).

En el presente supuesto, se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo que 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. 21.1 y 24.3.b) LPACAP (DDCC 120/2015, de 9 de abril y 270/2019, de 11 de julio, entre otros).

7. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario, por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC en relación con los arts. 21.1, letra s) LRBR y el art. 92, párrafo segundo, LPACAP, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde.

II

1. La 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, la perjudicada solicita el resarcimiento de los daños que le han sido irrogados como consecuencia de la caída que sufrió el día 19 de marzo de 2021 en el interior de una caseta de avistamiento de aves existente en el área recreativa de La Laguna, sita en el término municipal de Valleseco. Según indica la propia interesada en su escrito de reclamación inicial, *«el (...) día 19-03-2021, sobre las 15,00 horas, decidimos (...) dar un paseo en unión de mi marido, por el Área Recreativa de La Laguna, perteneciente al Ayuntamiento de Valleseco, y que se encontraba abierta. (...) . En nuestro paseo entramos en la caseta para el avistamiento de las aves que se encuentra sobre la laguna. En el momento de sentarme en el banco de madera habilitado para ello, el banco, que estaba suelto y sin anclajes, de gran peso y volumen, cayó sobre mi cuerpo y me derribó al suelo, causándome lesiones graves en la mano izquierda, que han precisado una intervención quirúrgica».*

2. La perjudicada -en su escrito inicial- reclama el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos a raíz del siniestro -fractura distal del radio de la mano izquierda que requirió de intervención quirúrgica para su sanación-, *«(...) motivado por el negligente estado de la instalación municipal de La Laguna».* Sin embargo, no cuantifica el importe de la indemnización pretendida.

III

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

1.- El procedimiento administrativo se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de Valleseco el día 23 de marzo de 2021, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la interesada solicita una indemnización por

los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída que tuvo lugar en el área recreativa de La Laguna, sita en el término municipal de Valleseco, el día 19 de marzo de 2021.

2.- Con fecha 27 de marzo de 2021 y 27 de junio de 2021 se emite informe por parte de la Policía Local y de los Servicios técnicos municipales, respectivamente, en relación con el evento dañoso acontecido el día 19 de marzo de 2021 en el área recreativa de La Laguna.

Asimismo, consta en el expediente la evacuación de informe de la Secretaría Municipal, de 20 de julio de 2021, relativo a la «legislación aplicable y el procedimiento a seguir, en relación con la tramitación del correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial».

3.- Mediante Resolución de Alcaldía n.º 242/2021, de 20 de julio de 2021, se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...) y se incoa el correspondiente procedimiento administrativo.

4.- Con fecha 25 de octubre de 2021 se dicta acuerdo del órgano instructor en cuya virtud se admiten las pruebas presentadas tanto por la interesada como por la propia Administración Pública y se procede a la apertura del periodo probatorio.

5.- La compañía aseguradora contratada por el Ayuntamiento de Valleseco para la cobertura de este tipo de eventualidades emite informe pericial con fecha 26 de enero de 2022, valorando las lesiones personales en la cuantía de 17.907 €.

6.- Con fecha 31 de enero de 2022 se acuerda la apertura del trámite de audiencia, concediéndose a la interesada un plazo de quince días para que pudiera formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimase pertinentes.

7.- Con fecha 7 de febrero de 2022 la reclamante presenta escrito por el que, evacuando el trámite de alegaciones conferido, manifiesta su conformidad expresa con la cuantía indemnizatoria propuesta por la Administración municipal.

8.- Mediante informe de la Concejalía de Obras Públicas, de fecha 15 de febrero de 2022, se manifiesta su parecer favorable al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

9.- Con fecha 16 de febrero de 2022 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda *«estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de (...) por la lesión física sufrida (fractura del radio distal izquierdo) por el funcionamiento del servicio público en el área recreativa La Laguna, habiendo sido confirmada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida»*. En este sentido, se

reconoce el derecho de la perjudicada a ser resarcida mediante la correspondiente indemnización, cuya cuantía asciende a un importe total de 17.907 €.

10.- Mediante oficio de 16 de febrero de 2022 -con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 23 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. La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo estima la reclamación efectuada por la perjudicada, entendiendo que concurren los requisitos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. En este sentido, el órgano instructor considera que se ha demostrado la relación de causalidad existente entre el funcionamiento deficiente del servicio público y el daño reclamado; y, en consecuencia, procede reconocer a la interesada una indemnización por importe de 17.907 €.

2. 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, de los arts. 32 y ss. LRJSP se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencial, 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»*.

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.

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 757/2006, de 28 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

Por otro lado, como hemos razonado reiteradamente, la carga de probar el nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público incumbe al reclamante, según 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), recae la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Por esta razón el actual art. 67 LPACAP exige, entre otros requisitos, que en su escrito de

reclamación de la interesada 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 de la 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.

3. En el presente supuesto consta debidamente acreditado -a través del material probatorio obrante en las actuaciones- no sólo la realidad del hecho lesivo (caída de la reclamante el día 19 de marzo de 2021 al intentar sentarse en un banco de madera existente en la caseta de avistamiento de aves instalada en el área recreativa de La Laguna, sita en el término municipal de Valleseco), sino, además, las propias consecuencias derivadas del mismo (lesiones físicas y secuelas, con el alcance descrito unánimemente en los informes médicos periciales que obran en las actuaciones). Circunstancias éstas que no se ponen en entredicho por la Administración Pública en su Propuesta de Resolución.

Asimismo, consta acreditado el deficiente funcionamiento del servicio público, así como la relación de causalidad entre éste y el daño producido a la reclamante.

A este respecto, y como se reconoce expresamente en el informe de la Concejalía de Obras Públicas del Ayuntamiento de Valleseco, de fecha 15 de febrero de 2022, *«de estos informes (esto es, los informes evacuados por la Policía Local y los Servicios Técnicos Municipales, con fecha 27 de marzo de 2021 y 27 de junio de 2021, respectivamente) se constata que el bien municipal de uso público, consistente en el banco de madera en el que se sentó la interesada, y desde el que cayó, se encontraban en mal estado»*; siendo competencia municipal ex art. 25.2, letra b) LRBRL su conservación y mantenimiento [*« (...) el art. 25.2b) LRBRL establece las competencias municipales sobre parques y jardines. En particular, este Ayuntamiento se hace directamente cargo de la conservación y mantenimiento del área recreativa la Laguna, donde se produjeron las lesiones»*].

De esta manera, *« (...) queda acreditado que se produjo un daño antijurídico y objetivo consistente en lesiones físicas producidas por la caída desde un banco en mal*

estado. La interesada no tiene deber jurídico de soportar dicho daño, sin que las lesiones obedezcan ni a la culpa de la propia víctima o de terceros ni a la concurrencia de supuesto extremo de fuerza mayor».

Por su parte, la Propuesta de Resolución se pronuncia en idénticos términos, asumiendo íntegramente el contenido del precitado informe.

Así pues, es la propia Administración Pública la que reconoce expresamente el deficiente funcionamiento del servicio público (al no efectuar un mantenimiento adecuado del mobiliario instalado en el área recreativa de La Laguna, lo que compromete la seguridad e integridad física de sus usuarios -riesgo cuya materialización se ha concretado en el presente supuesto-), así como la relación de causalidad entre el funcionamiento de dicho servicio municipal y el daño producido a la reclamante; sin que resulte acreditado, como se manifiesta en la Propuesta de Resolución, la existencia de circunstancias externas que excluyan o atemperen el grado de responsabilidad de la Administración municipal.

Todo lo anteriormente expuesto conduce a afirmar la concurrencia de los requisitos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública municipal.

4. En lo que se refiere a la cuantía indemnizatoria reconocida en la Propuesta de Resolución -17.907 €- (y a cuya valoración ha prestado su conformidad expresa la reclamante con ocasión del trámite de audiencia), se entiende que es la adecuada, en aplicación de lo previsto en la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación. Resultando de aplicación el art. 34.3 LRJSP, que hace referencia a la actualización de la cuantía de la indemnización a la fecha que ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad fijado por el Instituto Nacional de Estadística.

5. Finalmente, ha de señalarse que lo establecido en el Fundamento de Derecho decimotercero en relación con el párrafo segundo del apartado segundo de la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución (en donde se ordena el pago a la interesada de los 300 euros de franquicia fijados en el contrato de seguro del Ayuntamiento con su aseguradora, correspondiendo el pago del resto de indemnización a esta última), no resulta conforme a Derecho.

Como ha tenido ocasión de señalar reiteradamente este Consejo Consultivo de Canarias (*v.gr.*, Dictamen 415/2021, de 9 septiembre, con cita del Dictamen 166/2019, de 9 de mayo), *«la indemnización que le corresponde a la reclamante debe ser*

abonada por la Administración, sin perjuicio de la posterior repetición que ésta haga a su aseguradora. En efecto, según ha razonado reiteradamente este Consejo en asuntos donde se produce la misma circunstancia (por todos, Dictámenes 285/2015, de 24 de julio, y 307/2015, de 10 de septiembre) 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 cabe, y menos aún en la Propuesta de Resolución que concluye el procedimiento, acordar que la aseguradora abone la indemnización propuesta al interesado. Será con posterioridad, una vez reconocida la responsabilidad patrimonial de la Administración, cuando esta, de acuerdo con su relación contractual con la aseguradora, pueda exigirle el abono de la indemnización a dicha compañía de seguros».

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se estima la reclamación de responsabilidad patrimonial se entiende que es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el apartado final del precitado Fundamento jurídico.