



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 6 2 / 2 0 2 2

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 24 de noviembre de 2022.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de El Rosario 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 de mantenimiento de las instalaciones de acceso al mar (EXP. 421/2022 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado el 14 de octubre de 2022, por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de El Rosario, con entrada en el Consejo Consultivo el 24 de octubre de 2022, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado por (...), por los daños que se alegan producidos, presuntamente, por la caída derivada del mal estado de mantenimiento de las escaleras que dan acceso al mar en la playa de Radazul.

2. El interesado cuantifica la indemnización que solicita en 29.743,28 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 relación, el primer precepto, con el art. 81.2, de carácter básico, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación además de la referida LPACAP; los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

Sector Público (LRJSP); 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).

4. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo y, por ende, del derecho a reclamar de(...), de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP, puesto que alega que sufrió daños personales derivados de un hecho lesivo presumiblemente imputable al servicio público, ocurrido el 4 de julio de 2020.

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva del Ayuntamiento de El Rosario, responsable del servicio de mantenimiento a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

5. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario; por consiguiente, de acuerdo con el art. 107 LMC, corresponde al Sr. Alcalde-Presidente la competencia para su resolución.

6. Asimismo, se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación de responsabilidad patrimonial, al haberse presentado dentro del plazo de un año para reclamar establecido en el art. 67.1 LPACAP, pues cuando se trata de daños físicos el plazo de prescripción empieza a contar desde la curación o desde la determinación del alcance de las secuelas. En el presente caso, la caída se produjo el 4 de julio de 2020, siendo dado de alta por incapacidad temporal el día 2 de noviembre de 2020, e interponiéndose la reclamación de responsabilidad patrimonial el día 1 de noviembre de 2021, por lo que la reclamación no es extemporánea.

II

El procedimiento se inicia con el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial presentado por el interesado el 1 de noviembre de 2021, en relación con las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en las escaleras de la playa de Radazul por el mal estado de mantenimiento de la misma, reclamando en concepto de indemnización la cantidad de 29.723,28 euros.

III

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

1.1. Con fecha 1 de noviembre de 2021(...) presenta escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial con registro de entrada número (...) 11759.

1.2. Con fecha 23 de noviembre 2021 se practica requerimiento, por parte de la Concejal Delegada de Responsabilidad Patrimonial, con indicación de que de no atenderlo, se le tendrá por desistido de su petición.

1.3. Mediante Registro de Entrada 2021-E-RE-13172, de fecha 4 de diciembre de 2021, se aporta por el interesado la documentación requerida dentro del plazo concedido al efecto.

1.4. Mediante Decreto de la Concejal Delegada de Responsabilidad Patrimonial número 2021-3280, de fecha 7 de diciembre de 2021, se acuerda el inicio del expediente administrativo de Responsabilidad Patrimonial.

1.5. Consta en el expediente Informe de la Oficina Técnica Municipal, de fecha 17 de diciembre de 2021, que concluye lo siguiente

«A la vista de lo expuesto anteriormente, no puede asegurar, la relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios municipales y el daño reclamado, ya que no existe informe y/o atestado de la Policía o similar».

1.6. Consta en el expediente Informe emitido por el Departamento de (...) en relación con el sentido favorable o no que en su caso debería tener la resolución que se adopte, indicándose lo siguiente:

«Analizada la documentación enviada y en base al informe técnico, no consideramos acreditado el nexo causal, ni por tanto la Responsabilidad Municipal».

1.7. Con carácter previo al Informe-Propuesta de Resolución del procedimiento instruido, se concedió audiencia a la parte interesada por plazo de diez días a los efectos de que pudiera formular alegaciones, y presentar los documentos y justificaciones que estimara pertinentes, de conformidad con el art. 82 LPACAP.

1.8. Con fecha 20 de enero de 2022 el reclamante solicita la suspensión del procedimiento o la prórroga del plazo por sesenta días para poder aportar, por causa que no le es imputable, el informe médico relativo a sus secuelas funcionales.

1.9. Con fecha 21 de febrero de 2022 se dicta Informe-Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, en el que se considera, asimismo, que el informe médico de secuelas funcionales no es relevante para resolver, porque en base al informe de la Oficina Técnica Municipal la resolución en todo caso sería desfavorable.

1.10. Con fecha 24 de marzo de 2022 se emite el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias n.º 118/2022, en el que se considera la conformidad a derecho de la Propuesta de Resolución, por falta de prueba del nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público.

1.11. Por Decreto de 30 de marzo de 2022 se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial.

1.12. Con fecha 6 de mayo de 2022 se interpone recurso de reposición por el interesado, dentro del plazo concedido al efecto, alegando que en la solicitud se hizo constar que había informe policial sobre los hechos, y la Administración no le requirió su aportación.

1.13. Con fecha 26 de mayo de 2022 se emite informe jurídico por la Secretaría General.

1.14. Por Decreto de la Concejal Delegada de Responsabilidad Patrimonial de fecha 27 de mayo de 2022 se estima el recurso de reposición, retrotrayendo las actuaciones al momento de la emisión del informe técnico, a efectos de que se considere el informe policial de fecha 4 de julio de 2020.

1.15. El órgano instructor con fecha 27 de mayo de 2022, acuerda solicitar informe a la Oficina Técnica para que se pronuncie a la vista de los documentos policiales, sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos municipales y el daño reclamado y la valoración de los daños causados.

1.16. Con fecha 6 de junio de 2022 se emite nuevo informe de la Oficina Técnica Municipal, que concluye lo siguiente:

«A la vista de lo expuesto anteriormente, el técnico que suscribe estima decir que no existe relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios municipales y el daño reclamado, ya que se contrasta que el Ayuntamiento de El Rosario (Servicios Municipales) ha llevado a cabo las tareas de " Mantenimiento y Conservación " y en especial, se observa que consta la correspondiente señalización tanto horizontal como vertical de "SUELO RESBALADIZO" y "ATENCIÓN SUELO DESLIZANTE" de las citadas escaleras».

1.17. Se concedió trámite de audiencia al interesado por plazo de diez días, presentando alegaciones el 2 de septiembre de 2022.

1.18. Se formula nueva Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por(...)

2. Se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aun 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 (arts. 21.1 y 6 LPACAP).

IV

1. En cuanto al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución viene a desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial del interesado, por los daños corporales sufridos el día 4 de julio de 2020, fundada en la falta de causalidad directa, inmediata y exclusiva, entre el funcionamiento normal o anormal del servicio municipal y los daños reclamados por aquél, toda vez que considera que las escaleras presentan señalización horizontal y vertical que advierte de suelo resbaladizo y el Ayuntamiento ha llevado a cabo las tareas de mantenimiento y conservación.

2. En relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, 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 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 el interesado 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 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.

Asimismo, como se acaba de recordar, el art. 32 LRJSP exige para que surja la obligación de indemnizar de la Administración que el daño alegado debe ser 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 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.

3. En el presente asunto, la realidad del hecho lesivo ha resultado probada a través de los documentos aportados por el interesado informes médicos, fotografías e informe policial. No se ha aportado, no obstante, ninguna declaración testifical de persona presente al tiempo de ocurrir los hechos. En todo caso, del informe policial y las fotografías aportadas, se observa que se advierte a los usuarios, mediante señalización visible, del riesgo de resbalar, siendo, de igual forma, perfectamente observable la existencia de musgo en las escaleras. Por otra parte, la escalera en la que sucede el siniestro cuenta con barandilla de la cual agarrarse para evitar caídas, por lo que no parece que se incumpla el estándar de funcionamiento del servicio público. Advertido el peligro por señalización vertical y horizontal y teniendo en cuenta que es una zona marina de baño de por sí resbaladiza, es el usuario el que decide si asume o no el riesgo de utilizar la misma, constando, asimismo, que el Ayuntamiento realiza limpieza periódica de las escaleras.

Señala el interesado que desde que ocurrió el accidente hasta ahora se ha reforzado la seguridad, poniendo unas planchas negras atornilladas a los escalones.

Lo cierto es que el peligro ya estaba advertido al usuario desde la fecha del accidente y, por otra parte, el informe policial no hace prueba del lugar exacto de la escalera en que tiene lugar la caída, sólo acredita que el reclamante sufrió un daño al bajar por las escaleras, por lo que no queda claro el nexo causal entre el daño y el anormal funcionamiento del servicio público.

4. Este Consejo viene reiterando (ver por todos el Dictamen 104/2018, de 15 de marzo) en relación con caídas sufridas por los peatones en las vías públicas (pero perfectamente aplicable al caso que nos ocupa) que de la mera producción del accidente no deriva sin más y en todos los casos la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues es preciso que concurren los requisitos exigidos por la jurisprudencia para apreciar responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

Cuando se trata de caídas producidas (o cualquier otro daño) en los espacios públicos procede reiterar la doctrina sentada por este Consejo Consultivo, entre otros, en el Dictamen 190/2018, de 26 de abril, en el que hemos señalado lo siguiente:

«También hemos señalado, en este mismo sentido, que el hecho de que una persona sufra una caída o cualquier otro daño en un espacio o edificio de dominio público no convierte sin más a la Administración en responsable patrimonial de esos perjuicios, ya que la responsabilidad de aquélla no es una responsabilidad por el lugar, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo. Así, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunciaba 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, se señaló 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 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". 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 "(aún 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 aquella” (STS de 13 de noviembre de 1997). Este criterio se reitera entre otras Sentencias en las SSTs de 13 de abril de 1999, 13 de septiembre de 2002 y de 30 de septiembre de 2003».

Procede, también, traer a colación lo señalado en nuestros Dictámenes 20/2017, de 24 de enero y 31/2017, de 1 de febrero, reiterado, entre otros muchos, por los Dictámenes 163/2017, de 18 de mayo y 365/2017, de 14 de octubre, acerca de la exigencia de prueba de los hechos alegados, donde decíamos lo siguiente:

« (...) 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».

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

En definitiva, en el presente caso, las pruebas presentadas por el reclamante sobre la producción del hecho lesivo, solo acreditan que éste se lesionó el día 4 de julio de 2020, con el alcance que consta en los informes que aporta. Sin embargo, no hay prueba del mecanismo lesivo causal, ni que el daño padecido guarde relación con el hecho al que lo imputa, ni que el reclamante haya tenido la diligencia suficiente al usar las escaleras de acceso al mar, máxime teniendo en cuenta su naturaleza de por sí resbaladiza y estando suficientemente advertido este riesgo. Ello es suficiente para afirmar que no concurren en el presente caso los requisitos necesarios para que

proceda la declaración de la responsabilidad patrimonial de la Administración. En consecuencia, procede la desestimación de la reclamación presentada por las razones aquí expuestas.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada (...) se considera conforme a Derecho.