



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 7 2 / 2 0 2 3

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 24 de abril de 2023.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Tacoronte, en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 132/2023 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 la ciudad de Tacoronte- tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal, iniciado por (...) y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de la caída sufrida en la vía pública -calle (...)- el día 22 de septiembre de 2021.

2. La interesada no cuantifica la indemnización; pero de los informes que obran en el expediente administrativo -folio 42- se deduce que la cuantía indemnizatoria que le pudiera corresponder de ser estimada su reclamación sería superior a 6.000 € (en concreto la aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza cifra en 7.452,53 euros el importe de la indemnización) 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

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la citada 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. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1. La reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 de la LRJSP y art. 4.1.a) de la LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal. En este caso, la reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio municipal de mantenimiento de las vías públicas.

4.2. 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 art. 25.2, apartados d) y 26.1, apartado a) de la LRBRL.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo de la LPACAP. Circunstancia ésta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución.

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 de la LPACAP). No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa (art. 21 de la LPACAP).

En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 de la 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) de la 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 de la LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde, en principio, al Sr. Alcalde.

No obstante, y según se extrae de las actuaciones, dicha competencia para resolver ha sido delegada en el Concejal delegado de Urbanismo y Patrimonio (Decreto de delegaciones n.º 227/2022, de 3 de febrero], tal y como se indica en la Consideración Jurídica cuarta de la Propuesta de Resolución.

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.

En este sentido, la pretensión resarcitoria planteada por la interesada se fundamenta en los siguientes presupuestos fácticos -folios 3 y ss.-:

«El día 22 de septiembre, aparco mi coche en Tacoronte, justo en los aparcamientos detrás de (...) por la acera dirección Consorcio de Tributos, y justo enfrente de la Autoescuela, se dobló el tenis, con el bordillo de la acera, caí al suelo justo en el centro de la carretera, salió dueño de la Autoescuela, Librería de la esquina y hasta la de la Floristería, pensando que había sido accidente de coche. Entre ellos me auxiliaron, llamaron a la Policía Local de Tacoronte y la ambulancia. De ahí derivada al Hospital. Me hicieron las pruebas pertinentes, y de ahí, una rotura de dos huesos de la mano y fractura tobillo. El de la Autoescuela me comunicó que habían caído otras personas».

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

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 Tacoronte el día 1 de octubre de 2021, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la Sra. (...) solicita el

resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída sufrida en la vía pública el día 22 de septiembre de 2021.

2. Consta en el expediente la emisión de informe -de 25 de marzo de 2022- por parte de los agentes de la Policía Municipal que intervinieron en el evento dañoso, e informe técnico suscrito por el Arquitecto Técnico Municipal con fecha 11 de mayo de 2022 en relación con el siniestro alegado por la perjudicada.

3. Mediante Decreto n.º 1592/2022, de 30 de junio de 2022, dictado por el Concejal delegado de Urbanismo y Patrimonio, se admite a trámite la reclamación interpuesta, se designa instructor del procedimiento, se concede a la interesada « (...) *un plazo de diez días para que aporte cuantas alegaciones, documentos o información estime conveniente a su derecho y proponga cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo (...)* », y, finalmente, se acuerda dar traslado « (...) *de la presente resolución a la entidad mediadora de seguros del Ayuntamiento de Tacoronte para poner los hechos en conocimiento de nuestra compañía aseguradora y proceder a emitir informe de valoración de los daños*».

El Decreto de admisión a trámite consta debidamente notificado a la interesada y a la compañía aseguradora municipal.

4. Con fecha 26 de julio de 2022 la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades presenta escrito de alegaciones, por el que solicita la desestimación de la reclamación extrapatrimonial planteada por (...); acompañando a dicho escrito informe de valoración de las lesiones sufridas por la perjudicada -folios 41 y 42-.

5. Con fecha 28 de julio de 2022 la reclamante formula escrito de alegaciones solicitando, nuevamente, la estimación de su pretensión resarcitoria, « (...) *puesto que de lo actuado en el expediente administrativo se deduce la existencia del mal estado del bordillo de la acera, y por ende, la relación de causalidad de los daños sufridos por esta parte con un defectuoso servicio público*».

El escrito de alegaciones se acompaña de diversa documentación médica, así como reportaje fotográfico del lugar del accidente.

6. Con fecha 13 de octubre de 2022 se acuerda la apertura del trámite de vista y audiencia, facilitándosele a la interesada una relación de los documentos obrantes en el procedimiento -a fin de que pudiera obtener copia de los que estimase convenientes-, y se le concede un plazo de diez días para que formulase alegaciones y presentara cuantos documentos y justificaciones estimase pertinentes.

El acuerdo adoptado por el órgano instructor figura convenientemente notificado a la interesada.

7. Con fecha 21 de noviembre de 2022 la perjudicada formula escrito de alegaciones solicitando, una vez más, la estimación de la reclamación extracontractual interpuesta.

Asimismo, se insta la práctica de prueba testifical consistente en la declaración de (...).

8. El día 21 de diciembre de 2022 se procede a la celebración de la testifical interesada por la reclamante y admitida a trámite por el instructor, con el resultado que obra en las actuaciones.

9. Con fecha 6 de marzo de 2023 se formula Informe-Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda desestimar la reclamación extrapatrimonial interpuesta por (...).

10. Mediante oficio de 7 de marzo de 2023 (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 al amparo del art. 81.2 de la LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la LCCC.

IV

1. 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»*.

2. 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».

3. En relación con el supuesto analizado se ha de indicar que, si bien la realidad del hecho lesivo -caída- ha quedado acreditada a través de los instrumentos probatorios aportados por la interesada [fundamentalmente, los informes médicos

incorporados a las actuaciones, el informe de la Policía Municipal y la declaración de (...)], sin embargo, las circunstancias concretas en que se produjo dicho evento dañoso no se han probado en el presente procedimiento.

En efecto, en el caso examinado las pruebas presentadas por la Sra. (...) sobre la producción del evento dañoso -caída en la calle (...)- sólo acreditan que la afectada se lesionó el día 22 de septiembre de 2021 con el alcance que figura en los informes médicos que aporta. Sin embargo, no consta acreditado el modo, manera o circunstancias en las que se produce el hecho lesivo, impidiendo, en consecuencia, la posibilidad de imputarlo al funcionamiento del servicio público municipal.

A este respecto se ha de indicar que las pruebas practicadas durante la instrucción -significativamente, los informes médicos y el informe policial- sólo acreditan la realidad del siniestro y su alcance, pero no las circunstancias en las que se produce el evento dañoso; sin que la testifical propuesta por la interesada haya aportado indicios probatorios firmes sobre el modo y lugar preciso en que se produce el percance.

Respecto al contenido de la testifical practicada, se ha de indicar que la declaración de (...) -testigo propuesto por la propia reclamante- no resulta esclarecedora sobre el modo de producción de la caída y/o las circunstancias en que ésta se produce. Así, y como ella misma reconoce en su testimonio, no es testigo directo del concreto momento en el que se produce la caída: « (...) el 22 de septiembre de 2021 se encontraba en la floristería ubicada en la Calle (...) y al oír gente hablando en el exterior salió de la misma y pudo apreciar a una señora en el suelo de calle. (...) No pudo observar el momento ni la causa de la caída» -folio 74-. Por lo que su declaración nada aporta en orden al esclarecimiento de los hechos.

Por otro lado, el informe policial tampoco arroja luz respecto al concreto lugar en que se produce la caída de la interesada. Y es que, si bien se afirma, por un lado, que « (...) la señora (...) identificada como (...) (...) nos relata (...) que caminaba por la acera del lado izquierdo, más concretamente por la zona del comercio (...) - sito en el otro extremo de la calle: Carretera General del Norte, n.º (...) - y que se despistó pisando el borde de la acera, resbalándose (...) perdiendo el equilibrio (...) », por otro lado, se indica que la caída se produjo « (...) en el borde de la acera en la Calle (...) frente al número 5 (...) ».

Indefinición -respecto a la exacta ubicación espacial del siniestro- que se mantiene en el informe técnico de 11 de mayo de 2022 [se habla del «supuesto lugar del incidente [frente autoescuela (...)]» -folio 19], al advertir el arquitecto técnico

municipal el desconocimiento respecto al concreto lugar en el que se produce la caída de la reclamante: « (...) *no sabemos exactamente donde se produce la caída*» - folio 23-.

Por otro lado, y al analizar -con arreglo a las reglas de la sana crítica- la fotografía aportada por la propia reclamante a las actuaciones -folio 63-, se constata la falta de suficiente verosimilitud del relato fáctico sobre el que sustenta su pretensión. Y es que, pese a lo manifestado por la reclamante ante los profesionales sanitarios que la atendieron, donde se hace referencia a una « (...) *caída en vía pública al tropezar con un bordillo* (...) », lo cierto es que no se aprecia en la fotografía la existencia de desnivel entre el bordillo de la acera y el asfalto de la calzada, esto es, se encuentran al mismo nivel, por lo que, difícilmente, puede sostenerse que la caída se produjera por un tropiezo.

La tesis sostenida por la reclamante tampoco concuerda con la versión de los hechos que ella misma ofreció a la Policía Municipal y que se recoge en su informe de 25 de marzo de 2022: « (...) *la señora (...) identificada como (...) (...) nos relata (...) que caminaba por la acera del lado izquierdo, más concretamente por la zona del comercio (...) y que se despistó pisando el borde de la acera, resbalándose el pie a la calzada perdiendo el equilibrio, por lo que al apoyar el brazo en el suelo se produjo las lesiones*».

Así pues, no resultando probado el modo, la manera y/o las circunstancias en que tiene lugar la caída en la vía pública, ni el punto exacto en el que ésta se produce (al estar basado el fundamento fáctico de la reclamación en la mera declaración de la propia perjudicada, sin prueba alguna que avale su testimonio) 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 la interesada.

En efecto, 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.