Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 21 de septiembre de 2023.

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 los daños que se alegan producidos, presuntamente, por el funcionamiento del servicio público viario (EXP. 352/2023 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado el 24 de julio de 2023, por el Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, con entrada en el Consejo Consultivo al día siguiente, es la Propuesta de Resolución (PR) 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 una acera de titularidad municipal.

2. La indemnización que solicita queda cuantificada en el expediente en 12.454 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.

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP); la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP); la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las

[*] **Ponente: Sra. de Haro Brito.**

Bases de Régimen Local (LRBRL) y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias.

4. En el presente expediente se cumple el requisito de interés legítimo, y, por ende, del derecho a reclamar de (...), de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4 LPACAP, puesto que alega que sufrió daños personales derivados de un hecho lesivo presumiblemente imputable al servicio público, ocurrido el 22 de septiembre de 2019.

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

Consta en el expediente contrato del servicio de mantenimiento, conservación y mejora de las vías y espacios públicos adjudicado a la empresa (...) de fecha 10 de mayo de 2017 por lo que en el presente supuesto se encuentra, asimismo, legitimada pasivamente la entidad concesionaria (...), encargada del mantenimiento, conservación y mejora de las vías públicas de titularidad municipal, pues al ser una entidad adjudicataria del servicio municipal correspondiente en la fecha en la que tuvo lugar el accidente, podría imputársele a esta los daños soportados por la afectada, razón por la que se le considera interesada en el procedimiento, ostentando en consecuencia legitimación pasiva.

Por este motivo, se le comunicó el inicio de la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pudiera personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos (Dictamen 362/2020, de 1 de octubre), habiendo presentado escrito de alegaciones, el cual se ha incorporado al expediente remitido a este Organismo

5. El artículo 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, dispone que salvo que en el reglamento orgánico se disponga otra cosa, corresponde al Sr. Alcalde la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, excepto cuando la producción de la lesión o daño derive de un acuerdo plenario y la cuantía de la indemnización sea superior a 6.000 euros, en cuyo caso resolverá el Pleno. Esta competencia fue delegada en la Concejalía de Hacienda y Asuntos Económicos por Decreto del Sr. Alcalde-Presidente n.º 6561/2023.

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. La caída se produjo el 22 de septiembre de 2019 y la reclamación de responsabilidad patrimonial se interpuso el 21 de enero de 2020, por lo que la acción se interpuso dentro de plazo.

II

El procedimiento se inicia con el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial presentado por la interesada el 21 de enero de 2020. El acta de denuncia de 14 de enero de 2020 se relatan los siguientes hechos:

« (...) Siendo las 14:00 h del día 22 de septiembre de 2019, iba caminando por una calle (...) justo antes de llegar al cruce con la calle (...), a la altura del centro ciudadano. Al pisar en una tapa de (...), resbalo, además debido al desnivel muy pronunciado. Cayendo al suelo. Varias personas salieron a auxiliarla. Después llegó una ambulancia que la trasladó al Hospital Universitario de Canarias.

Como consecuencia de la caída le operaron del tobillo derecho.

Testigo de la caída fue (...) (...)

También fue testigo de la caída el esposo de (...) quien responde al nombre de (...) (...)
.

Preguntada si desea manifestar algo más responde que no por lo que una vez lee la presente la haya conforme pero se afirmó en compañía del instructor».

III

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

1.1. Se presenta escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial el 21-01-2020 señalando: *«responsabilidad patrimonial por daños físicos ocasionados al caerse en la vía pública, en malas condiciones, en la calle (...) antes de llegar a la calle (...)».*

1.2. Posteriormente la interesada presentó escritos ante el Registro General del Ayuntamiento, los días 16 de enero, 14 y 21 de febrero de 2020, con números de registros 2020-002561,12669 y 14582., respectivamente, interponiendo reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños físicos sufridos el día 22 de septiembre de 2019, según alega a causa de una tapa de (...) con desnivel, ubicada en calle (...)

antes del cruce con calle (...), acompañado de diversa documentación, entre otros, diversas prefacturas del SCS por importe de 5.525,98 euros.

1.3. Consta en el expediente informe del Área de Obras e Infraestructuras, de 18 de mayo de 2020, en relación con este incidente, indicando:

«a) El mantenimiento de las vías municipales es competencia del Área de Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.

b) El 9 de junio de 2017 comenzó a funcionar el "Servicio de Mantenimiento, Conservación y Mejora de las vías y Espacios Públicos", adjudicado a la empresa "(...)".

c) La reclamante manifiesta en el Acta de Denuncia que bajando por la calle (...), antes de llegar a la calle (...), resbaló al pisar sobre una tapa de registro de telefonía, alegando también existencia de desnivel pronunciado.

Tras visita de inspección al lugar de referencia, se comprueba que la pendiente de la acera es la que lleva la propia vía, acentuándose en ese punto debido al rebaje en la acera para el acceso de vehículos del edificio. La tapa de telefonía referida se encuentra bien colocada en su lugar y tal y como se observa en la imagen que se inserta a continuación, justo en esa zona dónde se acentúa la pendiente, existe una barandilla para facilitar el apoyo. No existen losetas rotas o ausencia de las mismas en el lugar de referencia.

d) El Servicio se presta por empresa adjudicataria.

e) Desde esta Área no se ha emitido con anterioridad informe acerca de este incidente.

f) Existe una barandilla en el tramo con pendiente más acusada.

g) Tal y como se ha mencionado anteriormente, en el tramo de pendiente más acusada existe una barandilla. En cuanto a la visibilidad, el incidente tuvo lugar en horario diurno, concretamente a las 14.00 horas.

h) No consta en esta Área los hechos y circunstancias que se indican, salvo el presente expediente. No hubo presencia policial.

i) No se ha tenido conocimiento con anterioridad de otros incidentes ocurridos en el lugar por las mismas razones.

Lo que se pone en conocimiento a los efectos oportunos».

1.4. Mediante resolución de inicio de fecha 3 de diciembre de 2020, se resolvió admitir la reclamación e iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial en el expediente 2020001659, en el que se requirió a la interesada para que aportara diversa documentación, y se dio traslado del expediente a la mercantil (...), para que presentara las alegaciones que estimara convenientes.

1.5. La mercantil (...) presentó escrito de alegaciones en fecha 28 de diciembre de 2020, en el que solicita se declare la falta de responsabilidad de la empresa en los daños sufridos por la reclamante.

1.6. La interesada presentó escrito en fecha 15 de febrero de 2021 con registro de entrada número 8181 y el 17 de febrero con registro de entrada número 8447 aportando la documentación requerida en la resolución de inicio.

1.7. Mediante resolución de trámite de fecha 8 de septiembre de 2021 se resolvió admitir la prueba propuesta por la interesada, consistente en practicar prueba testifical a (...), la cual tendría lugar el 6 de octubre de 2021 en las dependencias del Servicio de Hacienda y Patrimonio.

1.8. Al no ser posible la práctica de la notificación, la Administración solicitó a la interesada que la testigo aportara una declaración jurada, constando en el expediente dicha declaración en fecha 28 de octubre de 2022.

1.9. El día 31 de marzo de 2023 y con registro de entrada número 19141, la interesada aportó al expediente nuevas facturas por importe de 443,52 euros y 92,23 euros.

1.10. Consta en el expediente informe de la Entidad Aseguradora del Ayuntamiento, en el que los daños sufridos por la interesada, se valoran y desglosan de la siguiente forma:

-84 días de perjuicio personal básico

-3 días graves

-Intervención quirúrgica

-6 puntos secuelas funcionales

-3 puntos secuelas estéticos.

-Total valoración: 12.454,00 euros.

1.11. Conforme al artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas se procedió a la apertura de trámite de audiencia, previo a la propuesta de resolución.

En fecha 5 de julio de 2023, la interesada presentó escrito en el referido trámite en el que solicita resolución que ponga fin a la vía administrativa.

1.12. El 20 de julio de 2023 se formula Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...)

2. En cuanto a la tramitación del procedimiento, se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver, que es de seis meses conforme a los arts. 21.2 y 91.3 LPACAP. No obstante, aun fuera de plazo, y sin perjuicio de los efectos administrativos, y en su caso, económicos que ello pueda comportar, la Administración debe resolver expresamente (art. 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 de la interesada, por los daños corporales sufridos el día 22 de septiembre de 2019, fundada en la falta de prueba de la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal del servicio municipal y los daños reclamados por la interesada, al no resultar acreditado un desperfecto que suponga riesgo para los peatones. El informe técnico del Área de Obras e Infraestructuras de 18 de mayo de 2020 se señala que en el lugar del incidente existe una barandilla en el tramo de pendiente más acusada, el incidente ocurrió en horario diurno, no se ha tenido conocimiento de otros incidentes, la pendiente de la acera es la que lleva la vía, acentuándose en este punto debido al rebaje de la acera para el acceso de vehículos del edificio. La tapa de telefonía se encuentra bien colocada en su lugar. No existen losetas rotas o ausencia de las mismas en el lugar de referencia.

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 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».

3. En el presente asunto, la realidad del hecho lesivo ha resultado probada a través de los documentos aportados por la interesada (informes policiales, informes médicos e informe del SUC). Sin embargo, las circunstancias concretas en que se produjo el hecho lesivo no quedan acreditadas, de modo que no se puede afirmar que el accidente se debió al mal mantenimiento municipal de la acera.

El informe técnico municipal señala que en el lugar del incidente las baldosas se encuentran en buen estado de conservación y la pendiente de la acera es la necesaria por la pendiente de la vía y el rebaje para la entrada de vehículos al edificio y existe una barandilla en la zona de pendiente más acusada. No se aprecian losetas rotas o ausencia de las mismas en el lugar de referencia.

Asimismo, consta que el accidente tuvo lugar a las 14.00 horas de la mañana, y por tanto, con suficiente luminosidad, siendo visible el estado del lugar al que se atribuye el accidente por la interesada, por lo que debió extremar la precaución.

4. Este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constante acerca de la distribución de la carga de la prueba, que es a la interesada a quien le corresponde demostrar la veracidad de sus alegaciones en virtud de la normativa general sobre la carga de la prueba (art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil), señalándose al respecto por este Consejo que quien afirma la existencia de unos hechos en los que se basa su posición jurídica en un asunto controvertido debe probar fehacientemente su existencia. No basta, por tanto, con alegar la existencia y características de un hecho; es necesario acreditarlo, es decir, que corresponde al demandante la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda, y corresponde al demandado la carga de probar los hechos que, conforme a las normas que les sean aplicables, impidan, extingan o enerven la eficacia jurídica pretendida por el demandante (Dictámenes 40/2017, de 8 de febrero, 80/2017, de 15 de marzo, 210/2017, de 4 de julio, 11/2018, de 11 de enero y 100/2018, de 15 de marzo, entre otros muchos).

Esta doctrina reiterada resulta ser plenamente aplicable en este caso. Se alegan lesiones producidas por el deficiente mantenimiento de la acera, sin que existan datos suficientes que permitan imputar la responsabilidad de la caída al Ayuntamiento, de forma que pueda apreciarse la necesaria relación de causalidad entre tales hechos y el funcionamiento anormal del servicio público, requisito

necesario para que pueda ser reconocida la responsabilidad patrimonial de la Administración pública. El hecho alegado y su imputación al funcionamiento anormal del servicio público no ha sido probado por la interesada, que, además, ha dado distintas versiones sobre la causa última de la caída. Del material obrante en el expediente parece desprenderse que se trata de una caída accidental, que constituye un riesgo general de la vida.

5. Este Consejo viene reiterando (ver por todos el reciente Dictamen 104/2018, de 15 de marzo) en relación con caídas sufridas por los peatones en las vías públicas 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 concurran 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, 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

aquélla" (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 RPAPRP citados, por los correspondientes preceptos similares y equivalentes contenidos en la LPACAP y LRJSP.

C O N C L U S I Ó N

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