Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 7 6 / 2 0 2 3

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 28 de septiembre de 2023.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Guía de Isora en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 353/2023 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen -solicitado por la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Guía de Isora- tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución que culmina el procedimiento administrativo de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal promovido 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 (...), a la altura del n.º 3- el día 13 de marzo de 2021.

2. Es preceptiva la solicitud de dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), habida cuenta de que la cantidad reclamada por la interesada (7.372,58 euros -folio 49-) supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Sra. Alcaldesa, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la LCCC, en relación 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: Sra. Marrero Sánchez.**

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación además de 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 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL); 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 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. En este caso, la reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los daños y perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio municipal de conservación y 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) LRBRL.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo primero LPACAP, toda vez que se presentó el día 6 de abril de 2021 respecto de un siniestro acaecido el día 13 de marzo de 2021. Circunstancia ésta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución.

6. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP), sin embargo, aún 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 (art. 21.1 y 6 LPACAP).

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, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde a la Sra. Alcaldesa, sin perjuicio de las delegaciones que ésta pueda efectuar en otros órganos municipales.

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 perjudicada se fundamenta en los siguientes presupuestos fácticos -folio 1 y ss.-:

«I.- El pasado día 13 de marzo del 2021, a las 12:30 horas, quien suscribe cuando salía de su domicilio para dirigirse a su trabajo y caminando por la calle (…), frente al portal 3, tropezó de forma involuntaria con la tapa de una alcantarilla, perdiendo el equilibrio y cayendo al suelo.

Que en principio sintió una ligera molestia en el tobillo izquierdo, continuando su marcha a su lugar de trabajo en Mercadona, Los Cristianos. Que una vez en el trabajo el dolor fue en aumento, hasta que observó que el tobillo lo tenía completamente inflamado y no podía apoyar el pie.

Que el hecho lo comunicó a su supervisor o encargado (…), siendo trasladada por éste a Urgencias de (…).

II.- Como consecuencia de la caída fue atendida en (…), diagnosticándose: fractura de maléolo peroneo no desplazada, sin signos de consolidación aun, calcificación distal del tendón de Aquiles y edema de partes blandas de tobillo izquierdo.

III.- Que como consecuencia de lo reseñado anteriormente quien suscribe causó baja laboral desde el día 13 de marzo del 2021, hasta la actualidad, desconociendo fecha de alta, y estando en el domicilio haciendo reposo.

Que se desconoce en la actualidad posibles secuelas que pudieran presentarse».

2. Una vez expuestos los antecedentes fácticos de la reclamación y afirmada la concurrencia de los requisitos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas [*« (…) las lesiones y previsibles secuelas son consecuencia de un deficiente mantenimiento, grietas, hendiduras y desniveles más que notables de la calzada y alcantarilla (…) »*], la perjudicada solicita el resarcimiento -con arreglo al baremo de tráfico- de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída, cuantificando el importe de la indemnización reclamada en 7.372,58 euros -folio 49-.

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 Guía de Isora el día 6 de abril de 2021, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la interesada solicita el resarcimiento de los daños y perjuicios derivados de la caída que ésta sufrió el día 13 de marzo de 2021 en la calle (…), n.º 3, a raíz del tropiezo con una tapa de alcantarilla mientras caminaba por la calzada.

La perjudicada adjunta a su escrito de reclamación inicial diversa documentación: fotografía del lugar de producción del siniestro, informes médicos, etc.

2.- Con fecha 6 de abril y 25 de junio de 2021 la reclamante presenta nueva documentación, que queda incorporada a las actuaciones: factura de gastos farmacéuticos, recetas médicas, partes de baja/alta médica, etc.

3.- Consta en el expediente que se ha dado traslado del siniestro a la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades.

4.- Con fecha 15 de febrero de 2022 se emite informe de la Policía Local de Guía de Isora en el que se manifiesta lo siguiente: *« (…) revisados los partes de Servicios de los Agentes del día 13 de marzo del 2021, (diurno y nocturno), no aparece reflejado en los mismos dicha incidencia alguna, ni llamada telefónica por parte de la afectada a esta Jefatura de la Policía Local ni al teléfono de Emergencia 1-1-2-»*.

5.- Con fecha 15 de febrero de 2022 se acuerda requerir a la interesada para que subsane su reclamación, aportando diversos documentos a fin de completar el expediente. Trámite que es debidamente cumplimentado por ésta mediante la presentación de escrito de alegaciones -y documentación anexa- con fecha 4 de abril de 2022.

6.- Mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 3 de noviembre de 2022 se admite a trámite la reclamación interpuesta por (…) y se designa instructor y secretario del procedimiento.

Dicha resolución consta debidamente notificada a la interesada.

7.- Figura en el expediente la petición de informe sobre los hechos objeto de la reclamación extrapatrimonial a los *«Servicios Municipales»* del Ayuntamiento de Guía de Isora; informe que es evacuado con fecha 30 de marzo de 2023.

8.- Con fecha 26 de abril de 2023 la aseguradora municipal emite informe de valoración de los daños, cuantificando el importe de la indemnización en 5.697,12 euros.

9.- Instruido el expediente e inmediatamente antes de dictar Propuesta de Resolución, se le notifica a la reclamante la iniciación del trámite de audiencia acordado con fecha 25 de mayo de 2023; facilitándosele 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 formule alegaciones y presente cuantos documentos y justificaciones estime pertinentes.

10.- Con fecha 21 de junio de 2023 la reclamante formula escrito de alegaciones manifestando su conformidad expresa con la valoración de los daños efectuada por la compañía aseguradora contratada por el Ayuntamiento de Guía de Isora, e interesando ser resarcida en la cantidad de 5.697,12 euros.

11.- Con fecha 19 de julio de 2023 se formula Informe-Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda estimar la reclamación extrapatrimonial interpuesta por la Sra. (...).

12.- Mediante oficio con registro de entrada en esta Institución consultiva el día 26 de julio de 2023 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 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 advertir que no consta acreditada ni la realidad del hecho lesivo ni las concretas circunstancias en que se produce el supuesto evento dañoso. A este respecto se ha de indicar que los diversos instrumentos probatorios que obran en las actuaciones (informe médico del Servicio de Urgencias del centro sanitario *«(...)»*, reportaje fotográfico, partes médicos de incapacidad temporal, etc.) sólo dejan constancia de que la interesada sufrió un percance el día 13 de marzo de 2021, lo que le provocó una serie de lesiones físicas y secuelas -con el alcance descrito en los informes médicos y los dictámenes periciales que obran en las actuaciones-, determinantes de su incapacidad temporal -tal y como se corrobora a través de los partes médicos de incapacidad temporal expedidos por la Mutua-.

Sin embargo, no resulta acreditado el mecanismo causal de producción del evento dañoso ni las concretas circunstancias en que acontece el siniestro.

En este sentido, se ha de indicar que el relato fáctico esgrimido por la reclamante [*« (...) salía de su domicilio para dirigirse a su trabajo y caminando por la calle (…), frente al portal 3, tropezó de forma involuntaria con la tapa de una alcantarilla, perdiendo el equilibrio y cayendo al suelo»* -folio 1-] se sustenta, única y exclusivamente, en las alegaciones de la propia perjudicada, sin que se hayan aportado indicios probatorios firmes sobre la realidad del siniestro, su mecanismo causal de producción ni las concretas circunstancias en las que tiene lugar la caída. En efecto, no consta en el expediente tramitado atestado policial, y las declaraciones juradas aportadas al expediente no coinciden con el mecanismo causal manifestado por la interesada, puesto que relatan que "ésta manifestó que cuando fue a entrar en su vehículo que se encontraba estacionado en la indicada vía, cayó al suelo al haber introducido su pie en un socavón en la calzada, junto a una tapa de alcantarilla, que carecía de señalización.

Tanto el informe de la policía local como el de los Servicios Municipales del Ayuntamiento de Guía de Isora coinciden en afirmar su falta de conocimiento respecto a la producción del siniestro de referencia, así como la inexistencia de *« (...) partes de Servicios de los Agentes del día 13 de marzo de 2021 (diurno y nocturno) (...) ni llamada telefónica por parte de la afectada a esta Jefatura de la Policía Local ni al teléfono de Emergencia 1-1-2»*.

Como complemento a lo expuesto anteriormente, se hace necesario advertir de la indefinición respecto a las circunstancias específicas en las que se produce el hecho lesivo. Así, se pueden observar en las actuaciones hasta tres versiones

diferentes de lo acontecido: la ofrecida por la reclamante [*« (...) salía de su domicilio para dirigirse a su trabajo y caminando por la calle (…), frente al portal 3, tropezó de forma involuntaria con la tapa de una alcantarilla, perdiendo el equilibrio y cayendo al suelo»* -folio 1-], la expuesta en la declaración jurada [*« (...) cuando fue a entrar en su vehículo que se encontraba estacionado en la indicada vía, calló* (sic) *al suelo al haber introducido su pie en un socavón en la calzada, junto a una tapa de alcantarilla, que carecía de señalización»* -folio 45-] y la referida en el parte médico de urgencias [*«paciente quien sufre caída en el trabajo con posterior trauma en tobillo izquierdo (...) »* -folio 7-].

Así pues, no resultando probado el modo, la manera y/o las circunstancias en que tiene lugar el supuesto evento dañoso (al estar basado el fundamento fáctico de la reclamación en la mera declaración de la propia perjudicada, sin prueba alguna que avale su testimonio: los instrumentos de prueba aportados por la perjudicada contradicen su propia versión de los hechos) 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 -contrariamente, a lo sostenido en la Propuesta de Resolución- que procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por la interesada.

Por lo demás, y como reiteradamente ha señalado este Organismo Consultivo en sus dictámenes, « *(...) el hecho de que una persona sufra una caída o cualquier otro daño en un espacio público no convierte sin más a la Administración en responsable patrimonial de esos perjuicios, ya que la responsabilidad de aquella no es una responsabilidad por el lugar, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunció sobre la desestimación por el Tribunal a quo de una reclamación de indemnización de daños personales a consecuencia de una caída en una infraestructura pública. Señaló que " (...) la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a estas en aseguradores universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquel en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Ello es así porque "Aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un*

responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla" (STS de 13 de noviembre de 1997). Este criterio se reitera, entre otras, en las SSTS de 13 de abril de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 30 de septiembre de 2003» (Dictamen 193/2020, de 3 de junio), doctrina que es de plena aplicación al presente caso.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se estima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal se considera que no es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.