Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 7 9 / 2 0 2 3

(Sección 1.ª)

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

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Granadilla de Abona 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. 348/2023 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen -solicitado por la Sra. Alcaldesa del Ilustre Ayuntamiento de Granadilla de Abona- 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 el día 10 de junio de 2021 tras haber resbalado en el pavimento de la acera de la calle (...).

2. La interesada no cuantifica la indemnización, pero del informe de la compañía aseguradora que obra en el expediente administrativo y de la propia Propuesta de Resolución, se deduce que la cuantía indemnizatoria que le pudiera corresponder, de ser estimada su reclamación, sería superior a 6.000 €, lo que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la Alcaldesa 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 delante, LCCC), en relación el primer precepto, con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

---

[*] **Ponente: Sr. Suay Rincón.**

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 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. 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. 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, pues se presentó en el Ayuntamiento el 1 de julio de 2021, respecto de un hecho lesivo que se produjo el 10 de junio de 2021.

6. En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP, lo que permite tener por desestimada la reclamación por aplicación del silencio negativo (art. 91.3 LPACAP). No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa (art. 21 LPACAP), sin que le vincule el sentido del silencio.

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 éste pueda efectuar en otros órganos municipales. En este sentido, y de conformidad con lo manifestado en la Propuesta de Resolución -Consideración Jurídica cuarta-, dicha competencia ha sido atribuida, por delegación, a la Junta de Gobierno Local (Decreto de la Alcaldía-Presidencia de

20 de junio de 2023) por lo que la resolución del presente procedimiento administrativo le corresponde al citado órgano.

II

1. La reclamante promueve la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial a fin de que le sea reconocido el derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el deficiente funcionamiento del servicio municipal de conservación y mantenimiento de las vías públicas.

A este respecto, la interesada manifiesta en su escrito de reclamación *« (...) el día 10 de junio sufrí una caída en la acera de (...) me partí el tobillo por tres lados y aparte me salió una necrosis (...) ».*

Como consecuencia de dicha caída la reclamante sufrió fractura transindesmal trimaleolar de tobillo izquierdo con subluxación tibio-peroneo-astragalina, así como necrosis cutánea en región distal, que requirió cirugía en el Universitario Nuestra Señora de La Candelaria, recibiendo posteriormente seguimiento y tratamientos pertinentes, por los servicios de traumatología y reumatología, tal y como consta en el expediente. Se aporta junto con la reclamación DNI de la interesada, diversa documental médica y fotografías del lugar del suceso y de la lesión de la reclamante.

2. Como se ha dicho, la reclamante no cuantifica -ni en su escrito de reclamación inicial ni a lo largo de la instrucción del procedimiento administrativo- el importe de la indemnización pretendida.

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial, tras presentarse escrito de reclamación el día 1 de julio de 2021, son los siguientes:

- Mediante providencia de 12 de julio de 2021 se solicita informe de la Secretaría en relación con el procedimiento a seguir respecto de la reclamación presentada, emitiéndose tal informe el 14 de julio de 2021 en el sentido favorable a admitir a trámite la reclamación e iniciar procedimiento de responsabilidad patrimonial.

- El 16 de julio de 2021 se admite a trámite la reclamación de la interesada, de lo que ésta recibe notificación el 9 de agosto de 2021.

- Con fecha 22 de julio de 2021 se acuerda dar 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.

- Mediante providencia emitida por el órgano instructor con fecha 20 de septiembre de 2021 se acuerda la apertura del período probatorio *« (...) al objeto de que en el plazo de 15 días la parte interesada señale los medios probatorios de los que intente hacerse valer (...) ».* La citada resolución consta debidamente notificada a la reclamante el 7 de octubre de 2021, viniendo ésta a presentar, el 21 de octubre de 2021 escrito en cuya virtud propone los medios de prueba de los que pretende valerse: así como documental aporta informes médicos, informe de la ambulancia del SUC así como de la asistencia prestada en la misma, fotos del lugar y datos de testigos presenciales.

- Mediante acuerdo del instructor de 25 de octubre de 2021 son admitidos los medios probatorios propuestos por la reclamante, dando por reproducida la documental y determinando la realización de la testifical. Ello es notificado a la interesada el 18 de noviembre de 2021.

- Así, tras ser solicitado a la Policía Local informe acerca de los hechos que nos ocupan, éste se remite el 2 de noviembre de 2021, señalando en el mismo:

«Que cuando realizaba su labor de inspección ha podido constatar que en calle (...) situada en Granadilla de Abona al comienzo de su pendiente en su sentido ascendente n la distancia comprendida entre los números 38 y 34 aproximadamente, comprueba que las baldosas de la acera por sus características y materiales son propensas al deslizado del calzado de los viandantes, pudiendo sufrir los mismos riesgos de caída en la misma».

- Posteriormente, el 8 de noviembre de 2021, la interesada presenta escrito en el que aclara el calzado que usaba el día del accidente, como el que usaba en otras ocasiones, destacando la ausencia de la influencia del mismo en la caída (aporta fotos del calzado). Aporta, además, informe médico de alta en consultas externas de traumatología para seguimiento, de 4 de noviembre de 2021. Asimismo, el 13 de julio de 2022 la interesada incorpora al expediente nuevo documental médica de seguimiento de sus lesiones, y, en fecha 6 de marzo de 2023 añade certificado de grado de discapacidad del 68% por las lesiones derivadas del accidente. Finalmente, el 18 de abril de 2023 presenta escrito en el que, junto con nueva documental médica, señala que, más de dos años después del accidente, la acera sigue sin arreglarse.

- Consta en el expediente la evacuación de informe -de 9 de junio de 2022- por parte de los Servicios Municipales de Granadilla (sociedad municipal (...)), en relación con el siniestro acaecido, donde se señala:

« (...) 3. Análisis.-

En la calle (...), el tramo que trascurre desde la intersección con la calle (...) hasta el número 35 de la propia calle (...), adquiere su máxima pendiente. Teniendo tramos con porcentaje superior al 10%.

(Se insertan fotos)

Con lo que las aceras de ambos lados en el mencionado tramo de vía, también superan ese porcentaje de pendiente, siendo el tránsito por las mismas de gran dificultad para personas con limitaciones motoras o movilidad reducida.

La situación real del pavimento de la acera, en lo que la planimetría se refiere se encuentra en aceptable estado y no debe ser motivo de caídas. Pero no es menos cierto que el estado de desgaste del pavimento junto a que se trata de pavimento de terrazo pulido, mas la comentada pendiente de la acera, hace que ésta tenga un grado de resbaladicida alto, dicho pavimento que conforma la acera en el estado actual, evidentemente no tiene resistencia a deslizamiento alguno, con lo que incumple la norma CTE DB SUA Sección SUA-1, Seguridad frente al riesgo de caídas. 1. Resbaladicidad. Y evidentemente tampoco cumple la clase exigible a los suelos en función de su localización que, en este caso, le correspondería una Clase 3. Acentuándose todo esto cuando el pavimento de la misma se encuentra humedecido.

4. Conclusión.

"En la Calle (...), a altura del n.º 29, en Granadilla de Abona, donde se produjeron los hechos alegados por (...), el pavimento de la acera actualmente presenta en dicho tramo una superficie deslizante que no cumple con la exigencia a los suelos en lo que a resbaladicidad se refiere, provocando deslizamientos en general y acentuándose en mayor medida según la superficie del calzado que usen los transeúntes y el estado de humedad de la superficie».

- Con fecha 19 de abril de 2023 se procede a la práctica de la prueba testifical interesada por la reclamante, con el resultado que obra en las actuaciones.

- El 20 de abril de 2023 se solicita a la aseguradora municipal valoración de los daños remitiéndose el 1 de junio de 2023 en virtud de informe médico pericial de 7 de octubre de 2021, que cuantifica las lesiones en 18.677,50 euros.

- El 1 de junio de 2023 se confiere a la interesada trámite de audiencia, presentando en esta misma fecha más documental médica e insistiendo en la

persistencia de las dolencias. Recibe notificación del trámite de audiencia el 8 de junio de 2023, sin que se presente escrito de alegaciones.

- Sin que conste fecha, se formula Informe-Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda estimar la reclamación extracontractual interpuesta por la reclamante, reconociéndole una indemnización por importe de 18.677,50€.

- Mediante oficio de 17 de julio de 2023 (con registro de entrada en este Organismo consultivo al día 19 de julio de 2023), se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al amparo del 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. Por lo demás, y como ha afirmado 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).

4. Partiendo de la doctrina expuesta anteriormente, se hace preciso advertir, por un lado, si los hechos alegados han sido debidamente acreditados, así como los daños sufridos, lo que no se discute por la Administración dada la numerosa documental aportada por la reclamante, médica e informes del SUC, así como las testificales e informe de la Policía Local.

Asimismo, es menester determinar la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado por la caída, lo que pasa por contrastar si está acreditado que los hechos fueron consecuencia del funcionamiento del servicio público municipal -tal y como sostiene la reclamante y la Propuesta de Resolución-, o si, por el contrario, resulta imputable a la conducta observada por la reclamante al deambular por la acera.

Pues bien, una vez examinado el contenido del expediente tramitado y los instrumentos de prueba que figuran en él, se entiende que los daños sufridos por la reclamante resultan imputables al deficiente funcionamiento del Servicio, en tanto que, tal y como se señala por el informe de la Policía Local y se informa con carácter técnico por el Servicio concernido, la zona donde se produjo la caída no cumple con las normas técnicas que le resultan aplicables, manifestando expresamente el informe del Servicio:

« (...) que el estado de desgaste del pavimento junto a que se trata de pavimento de terrazo pulido, mas la comentada pendiente de la acera, hace que ésta tenga un grado de resbaladicida alto, dicho pavimento que conforma la acera en el estado actual, evidentemente no tiene resistencia a deslizamiento alguno, con lo que incumple la norma CTE DB SUA Sección SUA-1, Seguridad frente al riesgo de caídas. 1. Resbaladicidad. Y evidentemente tampoco cumple la clase exigible a los suelos en función de su localización que, en este caso, le correspondería una Clase 3. Acentuándose todo esto cuando el pavimento de la misma se encuentra humedecido».

5. En cuanto a la valoración de los daños, ya que la interesada no lo ha cuantificado, sino que lo ha dejado en manos de la Administración a partir de la

documentación por ella aportada en trámite de audiencia, ha de estarse a la realizada por el perito de la aseguradora municipal, según la cual la valoración de las lesiones asciende a 18.677,50 euros, si bien habrá de actualizarse en los términos previstos en el art. 34.3 LRJSP.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que estima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal, es conforme a Derecho, por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.