Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 1 4 / 2 0 2 3

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 14 de diciembre de 2023.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Oliva 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. 486/2023 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El dictamen solicitado tiene por objeto la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, tramitado por el Ayuntamiento de La Oliva, tras presentarse reclamación de indemnización por daños como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario.

2. La solicitud del dictamen es preceptiva, en virtud de lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 81.2, de carácter básico, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), pues el interesado solicita una indemnización total de 50.000 euros.

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución, resulta de aplicación la citada LPACAP, así como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP); la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL); la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

4. En el procedimiento incoado, el reclamante ostenta la condición de interesado en cuanto titular de un interés legítimo [art. 4.1.a) LPACAP], puesto que se reclama por los daños sufridos como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento del servicio público viario municipal.

La legitimación pasiva le corresponde a la Administración municipal por ostentar la competencia sobre el servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño [arts. 25.2.d) y 26.1.a) LRBRL].

5. Al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones que éste pueda efectuar en otros órganos municipales.

6. Además, el daño es efectivo, evaluable económicamente e individualizado, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

7. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde la producción del daño, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se presentó el 5 de enero de 2021 respecto de unos daños ocasionados el 9 de enero de 2020, por lo que se cumple el requisito de no extemporaneidad.

II

1. En cuanto a los antecedentes de hecho, de la reclamación presentada por el interesado, se deduce que son los siguientes:

Que el día 9 de enero de 2020, alrededor de las 18:45 horas, el afectado se dirigió a los contenedores de recogida de basura, que se encuentran en la trasera de la sede de la Alcaldía de Corralejo, en las inmediaciones del comercio de su propiedad, situado en la calle (...) núm. 44, para depositar varios residuos.

En dicho momento sufrió un accidente al verse obligado a bajar de la acera por estar la misma llena de residuos, perdiendo el equilibrio y cayendo posteriormente porque el firme de la calzada, que se estaba asfaltando en esas fechas, adolecía de varias deficiencias y por la escasa iluminación de la zona.

El interesado reclama una indemnización de 50.000 euros porque a causa de la caída le dieron cuatro puntos en la boca y en los días siguientes sufrió una serie de daños invalidantes que no especifica y que la documentación obrante en el expediente no permite determinar en forma alguna (el interesado no aportó documentación médica sobre sus presuntas lesiones).

2. En cuanto al procedimiento, en el expediente remitido constan las siguientes actuaciones:

- Se inició con el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial presentado por el interesado el día 5 de enero de 2021.

- El día 10 de junio de 2022, se emitió el Decreto de la Alcaldía 1561/2022, por el que se admitió a trámite la reclamación y se ordena la incoación del presente procedimiento.

- Consta la emisión del preceptivo informe del Servicio, de 14 de junio de 2023, en el que se afirma lo siguiente:

«- En la siguiente imagen, tomada del Sistema de Información Territorial de Canarias – IDE Canarias puede apreciarse la ubicación referida (c/ (...) en la parte trasera del edificio donde se encuentra la Tenencia de Alcaldía, en Corralejo, en su intersección con la calle peatonal (...)), estando los contenedores de basura situados sobre la acera derecha en el sentido de circulación de vehículos.

(...)

- En el Tomo 7 del Inventario y Valoración del Patrimonio Municipal, aprobado y ratificado por sesión extraordinaria y urgente del Ayuntamiento Pleno, de fecha 31 de agosto de 1991, se encuentran catalogados la Urbanización y Viales de Corralejo con el número de propiedad 1.00091 y descrita como "urbanización viaria de las calles del casco urbano de Corralejo (...) ". En dicho inventario se las califica como de Dominio Público y Uso Público.

(...)

- En la imagen anterior (tomada por Google maps – street view en diciembre de 2018) pueden apreciarse los contenedores amarillos de recogida de residuos plásticos, junto a una farola de iluminación, dejando espacio suficiente para el paso simultáneo de al menos dos personas.

(...) - Corresponde por tanto al Ayuntamiento el mantenimiento de la vía pública; si bien la obligación que tiene la Administración de mantenimiento y conservación de la vía pública debe ajustarse a criterios razonables, del mismo modo que el ciudadano tiene el deber de prestar atención en su deambular por las calles».

- Además, se acordó la apertura del periodo probatorio, no proponiéndose la práctica de ninguna prueba. Previamente a su apertura se le solicitó al interesado que acreditara el nexo causal entre el actuar administrativo y los daños reclamados, que determinara las pruebas de las que se pretendía valer y que estableciera la

valoración concreta del daño que alega haber sufrido, solicitud que no fue atendida pese a ser notificada correctamente.

- Así mismo, se le otorgó el trámite de vista y audiencia al interesado, no formulándose alegaciones.

- Finalmente, se formuló la Propuesta de Resolución, de 13 de octubre de 2023, habiéndose sobrepasado sobradamente el plazo máximo para resolver, que es de seis meses conforme al art. 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).

III

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por el interesado, puesto que el órgano instructor considera que no se ha probado la existencia de relación de causalidad entre el actuar administrativo y los daños reclamados.

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. 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 297/2023, de 6 de julio):

«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».

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto.

4. En el caso que nos ocupa, el interesado no ha presentado prueba alguna que permita considerar como ciertas sus alegaciones referentes no sólo al modo en el que sufrió las lesiones por las que reclama la correspondiente indemnización, sino que tampoco aportó documentación médica que acredite la realidad de las lesiones que se pudo haber sufrido, pues ni siquiera las llega a concretar de forma específica.

Por el contrario, el Ayuntamiento ha demostrado mediante el informe del Servicio que la acera en la que se hallan los contenedores de residuos referidos tiene el ancho suficiente para permitir el paso de varias personas, sin que sea necesario bajar de la acera para depositarlos, y está bien iluminada, lo que hace dudar aún más acerca de la realidad de las alegaciones del interesado.

5. Por todo ello, procede señalar que no ha resultado probada la concurrencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y los daños reclamados por el interesado.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada frente a la Administración Pública municipal, se considera que es conforme a Derecho, en virtud de lo razonado en el Fundamento III del presente Dictamen.