



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 de enero de 2024.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Adeje 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. 593/2023 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen -solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Adeje- 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, 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 por ésta en la vía pública -(...)- el día 13 de enero de 2017.

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 (LCCC), habida cuenta de que la cantidad reclamada por la interesada (45.932,7 €) 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 al Sr. Alcalde, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 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 (LPACAP).

* Ponente: Sra. de León Marrero.

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 (LRJSP), el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (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 (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 perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio público de conservación y mantenimiento de las vías públicas, que es de competencia municipal [art. 25.2.d) y 26.1.a) LRBRL].

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.d) y 26.1.a) LRBRL.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo primero LPACAP, pues se interpone el 26 de enero de 2017 respecto de unos hechos que ocurrieron el 13 de enero de 2017.

6. En el presente supuesto, se ha superado ampliamente el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. La demora producida no impide, sin embargo, la resolución expresa del procedimiento, sin que la Administración quede vinculada al resolver expresamente por el sentido desestimatorio del silencio administrativo producido con anterioridad [arts. 21.1 y 24.3.b) 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 al Sr. Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones que éste pueda efectuar en otros órganos municipales.

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 lo siguiente en su escrito de reclamación inicial -folios 1 y 5 del expediente-:

« (...) el día 13/01/2017 a las 21:43, caminando por la acera, pisé con la pierna derecha un agujero, sin señalización alguna que avisara de su existencia. Al pisar en el mismo, el tobillo del pie derecho se me dobló y caía al suelo.

Solicita que se hagan responsables de los gastos médicos, de ese día y de los que aún me quedan, pues este expediente no se ha cerrado. Y pido responsabilidad patrimonial por parte de esta Administración Pública, consistente en daños y perjuicios que me han causado (...) .

El agujero; hacía sombra un árbol sobre él.

Tengo un esguince y el pie inmovilizado.

Fui trasladada al hospital del Sur por una ambulancia donde fui atendida por los médicos de urgencias. (...) .

Yo estaba acompañada de mi novio.

Como consecuencia de esta caída el lunes 16 mi médico de cabecera me dio la baja de mi puesto de trabajo.

El lunes 23 de enero me amplía la baja dos semanas más.

Estoy pendiente de especialistas. MI expediente no se ha cerrado».

2. La reclamante no cuantifica inicialmente el importe de la indemnización pretendida. Sin embargo, durante la sustanciación del trámite de audiencia, la interesada solicita ser resarcida en la cantidad de 45.932,7 € -folios 143 y 144-.

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

1. El procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de Adeje el día 26 de enero de 2017, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la reclamante

interesa el resarcimiento de los daños y perjuicios que le han sido irrogados a raíz de la caída que sufrió en la vía pública el día 13 de enero de 2017.

Junto al escrito de reclamación se aportan diversos documentos: informe clínico de urgencias extendido por el Servicio Canario de la Salud, partes médicos de baja, etc.

2. Con fecha 2 de marzo de 2017 se acuerda requerir a la reclamante para que subsane y/o mejore su reclamación inicial (art. 68 LPACAP). Requerimiento que es atendido por la interesada mediante la presentación del correspondiente escrito de subsanación y mejora -con fecha 21 de marzo de 2017- al que se acompaña diversa documentación (documento nacional de identidad del testigo propuesto, reportaje fotográfico, etc.).

3. Con fecha 26 de abril de 2017 se admite a trámite la reclamación planteada por (...).

La Resolución administrativa de admisión a trámite (Decreto n.º BGH/2837/2017, de 26 de abril de 2017, de la concejalía del Área de Buen Gobierno y Hacienda) consta debidamente notificada a la reclamante.

4. Con fecha 5 de mayo de 2017 se da traslado del siniestro producido a la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades.

5. Consta en el expediente la emisión de «*informe de servicio*» emitido por la Policía Local de Adeje en relación con los hechos acontecidos el día 13 de enero de 2017.

Asimismo, y con fecha 11 de agosto de 2017 se evacua informe técnico respecto al asunto de referencia.

6. Con fecha 16 de noviembre de 2021 se acuerda el otorgamiento de un primer trámite de audiencia a la interesada -que es debidamente notificado a ésta-.

7. Con fecha 10 de diciembre de 2021 la reclamante formula escrito de alegaciones, interesando la estimación de su reclamación.

8. Con fecha 28 de julio de 2023 se emite informe técnico complementario, del arquitecto técnico adscrito al negociado de Proyectos y Dirección de Obras e Infraestructuras, en relación con el lugar en el que se produce el hecho lesivo.

9. Con fecha 14 de septiembre de 2023 se procede a la práctica de la prueba testifical interesada por la reclamante, con el resultado que obra en las actuaciones -folios 121 y 122-.

10. Con fecha 27 de septiembre de 2023 se notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia, concediéndole un plazo de diez días hábiles para presentar alegaciones.

11. Con fecha 2 de noviembre de 2023 la reclamante formula escrito de alegaciones, interesando la estimación de su pretensión resarcitoria.

12. Con fecha 30 de noviembre de 2023 se formula Informe-Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda desestimar la reclamación patrimonial interpuesta por (...).

13. Mediante oficio de 12 de diciembre de 2023 (con registro de entrada en este Organismo consultivo al día siguiente), se solicita la emisión 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 manifestado este Organismo Consultivo en sus dictámenes (por todos, Dictamen 193/2020, de 3 de junio): « (...) 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».

4. Partiendo de la doctrina expuesta anteriormente, se hace preciso advertir que la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado por la caída pasa por contrastar si está acreditado que los hechos fueron consecuencia del funcionamiento del servicio público municipal -tal y como sostiene la reclamante- 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 a su falta de diligencia debida al deambular por la zona en la que aconteció el hecho lesivo.

En efecto, teniendo en cuenta que la caída se produce: a) en una zona peatonal lo suficientemente amplia como para poder esquivar sin dificultad el desperfecto - hueco provocado por la falta de una baldosa en la acera- existente en el pavimento (circunstancia ésta confirmada a través de la documental fotográfica que se halla unida al expediente); b) en presencia de un desperfecto visible y fácilmente sorteable por la perjudicada (tal y como se puede constatar en el reportaje fotográfico aportado por la reclamante y en los informes emitidos por los técnicos del Ayuntamiento de Adeje y la Policía municipal); y c) sin que las circunstancias climatológicas alteraran el estado de la acera o la visibilidad, ni la reclamante haya acreditado padecer deficiencia física o psíquica alguna que limitara su percepción de

las circunstancias de la acera, impidiéndole ver y esquivar cualquier obstáculo, irregularidad y/o desnivel, es por lo que procede concluir que el hecho lesivo no resulta imputable al funcionamiento del servicio público, sino a la inobservancia de la diligencia debida al deambular por parte de la transeúnte -y ahora reclamante-.

Como bien señala la Propuesta de Resolución, *«no queda acreditada la relación de causalidad existente entre el daño reclamado por la persona interesada y el funcionamiento del servicio público, puesto que (...) entre los medios de prueba propuestos por la parte reclamante, consta en el acta realizada en la práctica de prueba testifical frente al testigo que, “ (...) íbamos bajando por el Gran Sur hacia las paradas de guagua y se torció el tobillo con un socavón que había en la acera, no lo vi porque la farola que había estaba tapada por un árbol que había ahí y, eso fue todo (...) ”, sin embargo, los citados elementos descritos por el testigo como causa para impedir visualizar la falta de una baldosa en la vía pública, evidencian una clara contradicción con el informe emitido por el arquitecto técnico municipal con fecha de 28/07/2023, donde establece que “ (...) Una vez inspeccionado las aceras de la (...), y en concreto el lugar donde se produjo el accidente se puede afirmar que su estado de mantenimiento es razonablemente bueno, no presentando discontinuidades destacables algunas, con una ligera pendiente descendente y siendo prácticamente recto, por otro lado, destacar que carece de elementos y obstáculos que dificulten el campo visual del viandante que circule por las aceras (...) ”. Asimismo, el citado relato queda acreditado con el informe de servicio presentado por la Policía Local de Adeje, en cuyas fotografías anexas, muestran la falta de una baldosa en un lateral de la acera y ausente de obstáculos para su visión».*

Así pues, y atendiendo a las circunstancias descritas anteriormente, procede concluir que el hecho lesivo no resulta imputable al deficiente funcionamiento del servicio público, sino a la inobservancia de la diligencia debida al deambular por parte de la transeúnte.

5. Como ya ha señalado este Consejo Consultivo en relación con caídas sufridas por los peatones en las vías públicas (v.gr., Dictamen 134/2022, de 7 de abril), 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 concurra, entre otros requisitos legalmente determinados, la existencia del necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño por el que se reclama.

En relación con este requisito, cuando se trata de caídas producidas en los espacios públicos procede reiterar la doctrina sentada por este Consejo, entre otros, en sus Dictámenes 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio; 374/2014, de 15 de octubre; 152/2015, de 24 de abril; 279/2015, de 22 de julio; 402/2015, de 29

de octubre; 441/2015, de 3 de diciembre; 95/2016, de 30 de marzo, y 402/2016, de 1 de diciembre, recogida en el Dictamen 453/2019, de 5 de diciembre y otros muchos posteriores. En ellos se ha señalado lo siguiente:

«El art. 139.1 LRJAP-PAC exige que para que surja la obligación de indemnizar de la Administración el daño alegado debe ser causa del funcionamiento normal o anormal de un servicio público. No basta por tanto que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño hay sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que éste haya sido defectuoso. Es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad. El principio de causalidad parte de la constatación de que todo efecto tiene siempre una causa. Dadas unas condiciones necesarias y suficientes para que se produzca un efecto, éste siempre sucede. En idénticas circunstancias una causa produce siempre el mismo efecto. Una causa puede estar configurada por una serie de condiciones. Todas ellas son necesarias para que se produzca determinado efecto, pero si éste no se produce al eliminar una de esas condiciones, entonces la condición eliminada será la causa determinante del resultado. Las calles de una ciudad presentan distintos planos y elementos sobre su superficie que los transeúntes han de superar o sortear. Así, al cruzar la calle el peatón ha de salvar la diferencia de plano entre el bordillo de la acera y la calzada acomodando su marcha al efecto. Si tropieza con el bordillo de la acera y cae, la causa decisiva no radica en la existencia de ese desnivel. Esta es una condición necesaria para que se produzca la caída, pero la circunstancia decisiva para que se produzca la caída ha sido que el transeúnte no ha acomodado su marcha a las circunstancias de la vía a fin de pasar desde el plano inferior de la calzada al plano superior de la acera. Igualmente, sobre las aceras pueden estar dispuestos diferentes elementos: bolardos, postes de farolas o de semáforos, bancos públicos, objetos dejados circunstancialmente por otros usuarios (...) etc. Todos estos elementos son visibles y los viandantes los sortean en su deambular. Si alguno tropieza con ellos y cae la causa decisiva de esa caída no estriba en la presencia de ese objeto en la vía sino en la distracción del peatón. (...)».

A la vista de cuanto se ha expuesto anteriormente, se entiende que no cabe apreciar la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público municipal y el daño alegado. Y es que, a la luz de las actuaciones practicadas en el expediente administrativo, resulta acreditada la interrupción del nexo de causalidad, pues la falta de la diligencia debida en este caso por parte de la interesada determinó la producción del daño. De tal manera que procede desestimar la pretensión resarcitoria instada por la reclamante.

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 es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.