Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 9 4 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 22 de febrero de 2024.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria 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. 23/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, incoado el 25 de noviembre de 2022 a instancias de la representación de (...), por los daños sufridos como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario.

2. Se reclama una indemnización superior a 6.000 euros, cantidad que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria 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 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 (LPACAP).

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 (en adelante, 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

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

Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo, y, por ende, del derecho a reclamar de la interesada, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 LRJSP, puesto que sufrió daños patrimoniales derivados de un hecho lesivo. Por lo tanto, la interesada tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP, si bien, en este caso actúa mediante representación debidamente acreditada (art. 5.1 LPACAP).

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.

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. Competencia esta que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 40 LMC y Fundamento de Derecho tercero de la Propuesta de Resolución, ha sido delegada al Concejal de Gobierno del Área de Presidencia, Hacienda, Modernización y Recursos Humanos (Decreto de Alcaldía n.º 28121/2023, de 12 de julio).

5. Este Consejo ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre este procedimiento en el Dictamen 459/2023, de 9 de noviembre, en el que concluíamos que, ante la posible prescripción de la acción de reclamar, se debía retrotraer el procedimiento, a los efectos de darle audiencia a la interesada y proceder, tras ello, a dictar una nueva Propuesta de Resolución en la que se diera respuesta, en su caso, a las alegaciones de la reclamante sobre esta cuestión y formular nueva solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo.

6. Después de producida la retroacción del procedimiento y tras el trámite de audiencia a la interesada sobre la posible prescripción, se considera, en este caso concreto, que la reclamación no es extemporánea al haberse presentado dentro del año que prescribe el art. 67. LPACAP, pues aunque la reclamación se presentó el día 25 de noviembre de 2022 en relación con los daños físicos sufridos el día 10 de mayo de 2021, la determinación definitiva del daño y las secuelas no se produjo hasta que la interesada terminó las sesiones de rehabilitación pautadas -que ciertamente mejoraron y estabilizaron a la afectada hasta su práctica total recuperación-, según el informe médico de alta de 27 de noviembre de 2021 que consta en el expediente.

II

1. El relato fáctico de la interesada es el siguiente: el día 10.05.2021, cuando caminaba por la calle (...) a la altura del (...), una vez superado el paso para peatones ubicado en dicho punto de la vía, sufrió una caída al subir a la acera debido al deficiente estado de mantenimiento del pavimento a la altura de una arqueta de alumbrado público existente tras el citado paso para peatones, ocasionándome traumatismo en la rodilla izquierda, teniendo que ser auxiliada por varios vecinos y miembros de dos ambulancias que se encontraban en las instalaciones del CEIP (...).

Acompaña fotos del lugar de la caída, en las que puede apreciarse la existencia de plantas, el desnivel en la acera a la altura de la arqueta, y el mal estado general del pavimento.

2. Dada la existencia de relación contractual entre la Administración Local y la entidad de Seguros (...), se le comunica la recepción del escrito de la parte reclamante con copia del mismo, de conformidad con la Ley de Ordenación del Seguro privado y del art. 16 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro.

3. Solicitado informe a la Sección de Vías y Obras, manifiesta lo siguiente:

« (...) 1. Consultada la base de datos de esta Sección, no se han encontrado partes de anomalías o desperfectos relacionados con el lugar del suceso.

2. Visitado dicho emplazamiento el día 28 de abril de 2023, se aprecia que el remate de mortero al igual que la acera circundante se encuentra hundida, en dicho punto hasta unos 7,60 cm respecto al nivel del bordillo.

3. Asimismo y, a lo largo de unos 5,80 m, el bordillo sobresale del pavimento; en el punto señalado en la reclamación, hasta unos 4,50 cm.

4. Se adjuntan fotografías (...) ».

Este informe adjunta fotografías de la visita al lugar de los hechos.

4. Abierto período de prueba y admitidas las documentales, por la interesada no se propone la realización de otras distintas.

5. Solicitado a la entidad aseguradora de la administración local informe de valoración de las lesiones que alega la reclamante, se recibe el mismo vía email en fecha de 23 de agosto en el que se determina lo siguiente:

«Respecto a la valoración de las lesiones solicitadas le informamos que de forma provisional y estimativa, basada únicamente en el contenido de los informes médicos aportados y sin haber visitado a la lesionada, la Asesoría Médica de (...) valora las lesiones de la siguiente forma: Año ocurrencia 2021. Edad 62 años - 127 días Moderados x 54,78 == 6.957,63€ - 72 días Básicos x 31,61 == 2.275,66€.

La suma de las cuantías antes indicadas da un resultado de 9.233,29 Euros».

6. Acordada la apertura del trámite de audiencia, concediéndose a los interesados el plazo de diez días, no se presentó escrito alguno.

7. La Propuesta de Resolución inicial desestima la reclamación formulada por la representación de (...), a consecuencia de lesiones por caída por el estado de la acera de la calle (...), el pasado 10 de mayo de 2021, por falta de acreditación del nexo causal.

8. Emitido el Dictamen 459/2023, de 9 de noviembre, la Administración Local acordó la apertura del trámite de audiencia a la interesada, quien formuló alegaciones sobre el inicio de la prescripción.

9. La nueva Propuesta de Resolución, de 21 de diciembre de 2023, no aprecia la prescripción del derecho a reclamar, pero desestima la reclamación por ausencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público viario.

III

1. Como se ha señalado, la Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por la interesada, puesto que el órgano instructor considera que no concurren los requisitos lealmente exigidos para poder imputar a la Administración responsabilidad patrimonial dimanante del hecho lesivo.

En esta Propuesta de Resolución, si bien se reconoce el desperfecto existente en la acera, se considera que «tampoco se ha acreditado en el período de prueba en modo en el que se producen los hechos, esto es, no se ha aportado testigos presenciales que puedan relatar o corroborar los hechos descritos, cuál fue la mecánica de la caída, si algo pudo intervenir en que la reclamante no prestara la atención debida y cayera al suelo, o si la única causa fue el desperfecto relatado. Por parte de quien se reclama, se ha limitado su acción a la presentación de un escrito inicial de reclamación, sin nada más que alegar a lo largo de todo el procedimiento».

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 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 t(...)tivamente 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.

3. En el caso que nos ocupa, la interesada no ha presentado prueba alguna que permita considerar que son ciertas sus alegaciones relativas al modo en el que sufrió las lesiones por las que reclama la correspondiente indemnización, pues no consta declaración de testigo presencial alguno, distinto a su propio testimonio.

Es decir, no resulta acreditado el mecanismo causal de producción del evento dañoso ni las concretas circunstancias en que acontece el siniestro. Tampoco se acredita que la caída tuvo lugar donde afirma la reclamante. No existe atestado policial, ni parte de asistencia por ambulancia, a pesar de sus afirmaciones de que fue auxiliada por varios vecinos y miembros de dos ambulancias que se encontraban en las instalaciones del CEIP (...).

La interesada únicamente ha aportado documentación médica que acredita la realidad de una lesión que se pudo haber producido de muy diversas maneras y no solo en el modo relatado por ella.

4. 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) 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 que procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por la interesada.

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 por las razones señaladas en el Fundamento III de este Dictamen.