Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 14 de marzo 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 (...), en nombre y representación de (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 63/2024 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 Las Palmas de Gran Canaria el 8 de febrero de 2024 (con entrada en este Consejo Consultivo al día siguiente), tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial frente a dicha Administración municipal iniciado por la reclamación formulada el 3 de junio de 2021, por (...) por los daños personales supuestamente causados como consecuencia, según alega, de una caída en bicicleta por socavón en el Parque Barranco La Ballena el día 29 de marzo de 2021 a las 18:00 horas.

2. La cuantía reclamada supera los 6.000 euros (concretamente, se reclaman 15.771,25 euros) lo que determina la preceptividad del dictamen según lo previsto en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias. Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la citada Ley 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 lo sucesivo, 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 (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 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 del interesado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 LRJSP, al haber sufrido en su esfera personal el daño por el que reclama.

Por lo tanto, 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 la representación, debidamente acreditada, de abogado (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 arts. 25.2, apartados b), c) y d) y 26.1, apartados a) y b) LRBRL.

5. 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, ha sido delegada por Decreto de Alcaldía número 28121/2023, de 12 de julio, por el que se establecen los ámbitos materiales, sectores funcionales y la estructura organizativa del Área de Gobierno de Presidencia, Hacienda, Modernización y Recursos Humanos.

6. En cuanto al requisito temporal para el ejercicio de la acción, se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación. De conformidad con lo previsto en el art. 67 LPACAP el plazo de un año empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas. En el presente caso, se interpone la reclamación el día 3 de junio de 2021 respecto de unos hechos que sucedieron el 29 de marzo del mismo año, por lo que no ha prescrito el derecho a reclamar.

7. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). En el presente caso se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución,

establece el art. 91.3 LPACAP. No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP]

II

1. En cuanto a los antecedentes de hecho, en el escrito de reclamación el interesado se limita a solicitar ser indemnizado como consecuencia de los daños sufridos por una caída cuando iba en bicicleta el 29 de marzo de 2021 en el parque la Ballena ocasionada por la existencia de un socavón. Aporta fotografía del lugar donde denuncia que se produjeron los hechos e informe clínico de urgencias.

2. En lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento administrativo, el mismo se inició con la presentación del escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial efectuado el 3 de junio de 2021.

3. En la misma fecha, se requiere al interesado para que presente los siguientes documentos: Razón de la reclamación, documentos para la valoración económica, documentación médica oficial para los daños físicos y facturación/peritación de evaluación de daños materiales, fotografías, atestados y aquellos otros que se consideren por el reclamante y documentos que considere oportuno como pruebas para la mejor resolución de su solicitud.

El interesado únicamente aporta Informe médico de las lesiones y pericial de valoración de los daños, que asciende a 15.771,25 euros.

4. Dada la existencia de relación contractual entre la Administración Local y la entidad de Seguros (...), se le comunica el 9 de junio de 2021, la recepción del escrito de la parte reclamante con copia del mismo.

5. El 6 de julio de 2021 se dicta Acuerdo de admisión a trámite e inicio del expediente de reclamación por responsabilidad patrimonial.

6. El 10 de octubre de 2022, se emite informe por la empresa FCC Medio Ambiente, SA, del siguiente tenor:

«- La empresa no tiene conocimiento de los hechos que se reclaman.

- Según el pliego de condiciones que rige este contrato las labores de mantenimiento consisten en: riego, abonado, enmiendas, entrecavados, escardas, pode y recorte, reposiciones, tratamientos fitosanitarios, etc. de zonas ajardinadas. En ningún caso el

cumplimiento de las funciones asignadas tiene que ver con el hecho que se relata ni en la zona en la que sucede (Pistas de pavimento blando para la circulación).

- El mantenimiento del pavimento del Barranco de la Ballena no es responsabilidad de esta empresa.

- Que el día de la caída, nuestro personal no se encontraba realizando ningún trabajo en esa ubicación.

- Nuestra empresa no ha recibido ninguna comunicación anterior a este escrito respecto del incidente o respecto de los daños mencionados».

7. El 30 de diciembre de 2022, la instructora del expediente, solicita informe a la sección de vías y obras del Ayuntamiento, comprensivo de los siguientes extremos:

«Estado de la vía en el día del siniestro denunciado.

Existencia de partes de anomalías y/o desperfectos, que tengan relación con los hechos denunciados, o cualquier demanda ciudadana que esté relacionada con el lugar del siniestro.

Asimismo que en el informe haga constar, si procede, la existencia de contratista, por razón de obras en la fecha de los hechos; concesionario de servicios, empresa de mantenimiento y/o de vigilancia que pudiesen tener, igualmente, relación causa-efecto, con la reclamación presentada, así como conocimiento directo o indirecto de los hechos».

8. Consta informe de la Sección de Vías y Obras, de 13 de marzo de 2023, que indica:

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

2. Visitado dicho emplazamiento del día 24 de enero de 2023, se aprecia que el firme de dicha senda en el lugar indicado, presumiblemente por la acción del agua de lluvia o de una avería en la red de riego, presenta una zona de superficie irregular junto al talud de Escaleritas, de unos 5,50 x 1,40 m2 y otra de unos 4,80 x 1, 70 m2, donde se ha producido una mayor pérdida de material con la aparición de un hueco.

3. Dicho desperfecto se encuentra junto a un caz de hormigón que cruza toda la senda y produce desniveles de hasta unos 0,28 metros aproximadamente respecto al borde del mismo.

4. El paso practicable sorteando la citada anomalía es de unos 0.90 m.

Se adjuntan fotografías».

9. El 3 de abril de 2023, se acuerda la apertura del período probatorio sin que conste que el interesado haya solicitado la práctica de prueba alguna.

10. El 8 de junio de 2023, se otorgó el preceptivo trámite de audiencia, sin que conste la presentación de alegaciones.

11. La compañía aseguradora aporta, el 8 de noviembre de 2023, informe de valoración de lesiones que cuantifica en 9.905,70 euros.

12. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por el interesado, toda vez que no ha quedado probada la realidad de los hechos ni la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento normal o anormal del Servicio Público de vías y obras del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

III

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada, al considerar el órgano instructor que no ha quedado demostrada la concurrencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño sufrido por el interesado.

2. De acuerdo con la reiterada doctrina jurisprudencial, *«debemos recordar que si bien el art. 106.2 de la Constitución Española establece que "los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos"».*

Del mismo modo la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo *«de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad*».

«No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses

generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras 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 se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere (...) que concurran los siguientes requisitos:

A) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto, con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, así lo dice la Ley 30/1992, en el art. 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y

D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto éste que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar las demás, la de 6 de febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial». (Fundamento de Derecho cuarto, de la sentencia n.º 757/2006, de 28 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

3. La reiterada doctrina de este Consejo Consultivo en cuanto a los principios generales de distribución de la carga de la prueba se ven perfectamente recogidos,

entre otros, en los Dictámenes 410/2023, de 19 de octubre, y 272/2019, de 11 de julio, al señalar:

«Cabe recordar, a este efecto, que, en aplicación del art. 60.4 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio (...), rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general, inferido del Código Civil (...), que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho ("semper necesitas probandi incumbit illi qui agit") así como los principios consecuentes recogidos en los brocardos que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega ("ei incumbit probatio qui dicit non qui negat") y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios ("notoria non egent probatione") y los hechos negativos ("negativa no sunt probanda"). En cuya virtud, este Tribunal en la administración del principio sobre la carga de la prueba, ha de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor (por todas, sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S. de 27.11.1985, 9.6.1986, 22.9.1986, 29 de enero y 19 de febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de septiembre de 1997, 21 de septiembre de 1998). Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (sentencias TS (3ª) de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

A la vista de la jurisprudencia expuesta, es a la parte demandante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, la antijuridicidad, el alcance y la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración. Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que exista daño efectivo y que éste sea consecuencia del dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece 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. 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 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, pero que no tiene

el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012)».

4. A lo que hay que añadir, de acuerdo con nuestro DCC 174/2022, de 4 de mayo, entre otros muchos, que: *«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares que la existencia de irregularidades en el pavimento no produce siempre e inevitablemente la caída de los peatones, pues la inmensa mayoría transitan sobre ellos o los sortean sin experimentar caídas. En muchos casos la caída de un peatón no se debe por tanto a la mera existencia de esa deficiencia, sino, como en este supuesto, a que a ella se ha unido de manera determinante la negligencia del transeúnte. En este sentido, en el Dictamen 142/2016, de 29 de abril, se señala por este Organismo lo siguiente: " (...) de la presencia de obstáculos o desperfectos en la calzada no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que tales irregularidades, de existir, resulten visibles para los peatones, porque estos están obligados a transitar con la debida diligencia al objeto de evitar posibles daños (DDCC 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; y 95/2016, de 30 de marzo, entre otros muchos)"».*

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto.

Así mismo, en el Dictamen 382/2019, de 29 de octubre, se afirma: *« (...) En lo que atañe al nexo causal, se ha superado la inicial doctrina que supeditada la responsabilidad de la Administración a la existencia de una relación no solo directa sino exclusiva entre el funcionamiento del servicio y el resultado lesivo (STS 28-1-1972), lo que suponía excluir dicha responsabilidad cuando en el proceso causal incidía el comportamiento del perjudicado o la intervención de tercero, de manera que la jurisprudencia viene manteniendo que dicha intervención no supone excluir la responsabilidad de la Administración, salvo que aquella resulte absolutamente determinante. (...) No obstante, el carácter objetivo de esta responsabilidad no supone que la Administración haya de responder de todas las lesiones que se produzcan en el ámbito del servicio público, siendo preciso para ello que la lesión pueda imputarse al funcionamiento del servicio, quedando exonerada la Administración cuando la intervención de tercero o del propio perjudicado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante del resultado lesivo, quebrando la relación con el servicio público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo sea defectuoso»,* doctrina que resulta ser aplicable al presente asunto.

5. En el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial la pretensión resarcitoria del reclamante se fundamenta en que los daños que sufrió el interesado se deben a la existencia de un socavón en la calzada del parque La Ballena.

Sin embargo, del estudio de la documentación existente en el expediente, la Propuesta de Resolución entiende que las circunstancias concretas en que se produjo el hecho lesivo no han quedado acreditadas, pues aun teniendo por cierto que efectivamente el interesado se cayó de la bicicleta y sufrió los daños por los que reclama, no hay prueba alguna ni del lugar concreto ni de las circunstancias en las que se produjo la caída.

De acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta, este Consejo Consultivo, en unidad de criterio con la Propuesta de Resolución, entiende que no concurre relación causal entre el adecuado funcionamiento del Servicio y los daños por los que se reclama, pues el interesado no ha llegado a demostrar el modo de producción del suceso, ya que no aporta material probatorio que sustente su versión de los hechos (que se cayó por la existencia de un socavón).

En definitiva, el necesario nexo causal entre el servicio público implicado y la lesión soportada por el reclamante se manifiesta inexistente cuando los interesados no prueban que la causa que motivó la caída es imputable directa y exclusivamente al funcionamiento de los servicios públicos, elemento requerido para apreciar la responsabilidad patrimonial de la administración pública actuante. En este caso, hay ruptura del nexo causal, aun cuando hubiera habido deficiencias en la acera, al no poder verificarse las circunstancias concretas del accidente, como lugar concreto, velocidad, etc.

Por todo ello debemos concluir que la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria de la reclamante, es conforme a Derecho, al no poder acreditar la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios municipales.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación patrimonial formulada por el interesado, se ajusta a Derecho, tal como se razona en el Fundamento III del presente Dictamen.