Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 13 de junio 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, tramitado ante la reclamación de indemnización, formulada por (...), por lesiones personales sufridas en una caída, como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 213/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 9 de abril de 2024, con registro de entrada en el Consejo Consultivo de Canarias el día 11 de abril de 2024, se solicita por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Adeje, la emisión de dictamen preceptivo en relación con la Propuesta de Resolución, de 22 de marzo de 2024, que culmina el procedimiento administrativo de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal promovido por (...), en nombre y representación de (...) y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de una caída sufrida en la vía pública –Avenida (...), *« (...) frente al Complejo (...), en Fañabé»*- el día 12 de diciembre 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 [en adelante, LCCC], habida cuenta de que la cantidad reclamada por la interesada [12.901,92 € -folio 7 del expediente consultivo-] supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

La legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo corresponde al Sr. Alcalde, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC,

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

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 adelante, 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 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local [en lo sucesivo, LRBRL]; 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.

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 daños y perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio municipal de conservación y mantenimiento de las vías públicas.

Asimismo, y según consta en el expediente administrativo, la reclamante actúa mediante la representación, debidamente acreditada, de su abogada -(...)- [art. 5 LPACAP].

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, 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 de la LPACAP. Circunstancia ésta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución. (De los datos del expediente resulta que el hecho que lo origina se produjo el 12 de diciembre de 2017 y la reclamación se hizo llegar al Ayuntamiento el 24 de abril de 2018).

6. 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]. No obstante, ni impide que se produzca resolución expresa ni hace desaparecer el deber de la Administración de dictarla y notificarla [art. 21 LPACAP] y así se entiende por la doctrina de este Consejo Consultivo [DDCC 120/2015 y 270/2019, entre otros].

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 4 y ss., del expediente consultivo-:

«I. Que con fecha 12 de diciembre de 2017 a las 14:30, (...) (...) sufrió una caída en la Avenida (...) frente al Complejo (...), en Fañabé. Inmediatamente, fue trasladada en ambulancia a urgencias de la Clínica (...), donde la atienden por traumatismos en ambos tobillos y rodilla izquierda, colocándole una férula de yeso en bota en el tobillo derecho.

Que el día 14 de diciembre de 2017, dos días después del incidente, acude nuevamente a urgencias esta vez a la (...), sita en (...), por dolor en el tobillo izquierdo

Que, por segunda vez, tras el incidente, el día 17 de noviembre de 2017 (...) tuvo que volver a urgencias en esta ocasión al Hospital (...) en Costa Adeje, donde es explorada por un especialista y derivada finalmente a fisioterapia y rehabilitación, prescribiéndole quince sesiones.

2. Que dicho accidente se produjo como consecuencia del mal estado de la vía en la cual sobresalen las propias piezas del pavimento, raíces de árboles y presentan zanjas en la zona de aparcamiento anexa a la propia acera.

(...)

Con el objeto de informar del estado de la vía donde se produjo el incidente y más concretamente, documentar el riesgo real de caídas en dicho lugar aportamos INFORME TECNICO de fecha 14 de febrero de 2018 (...), elaborado por (...) arquitecto técnico (...), que concluye que la zona de tránsito al público frente a la Comunidad de Propietarios (...), donde se produjo el incidente que motiva la interposición de la presente reclamación patrimonial, NO CUMPLE con los requisitos establecidos por la normativa de aplicación, esto es la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los

espacios públicos urbanizados y, por tanto, NO REUNE los requisitos legalmente establecidos para la seguridad de los viandantes (...) ».

2. Una vez expuestos los antecedentes fácticos de la reclamación y afirmada la concurrencia de los requisitos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, la perjudicada solicita el resarcimiento -con arreglo al baremo de tráfico- de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída, cuantificando el importe de la indemnización reclamada en 12.901,92 € -folio 7 del expediente consultivo-.

III

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

1. El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito presentado ante el Ayuntamiento de Adeje el día 24 de abril de 2018, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la interesada solicita el resarcimiento de los daños y perjuicios que le han sido irrogados como consecuencia de la caída que ésta sufrió el día 12 de diciembre de 2017 en la Avenida (...), debido según la reclamación al mal estado de conservación de la vía pública por la que transitaba.

2. Con fecha 7 de septiembre de 2018 se admite a trámite la reclamación interpuesta y se designa instructor y secretario del procedimiento. Dicho acuerdo consta notificado a la interesada.

3. Con fecha 11 de septiembre de 2018 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.

4. Consta en el expediente informe emitido por la Policía Local de Adeje, de 22 de noviembre de 2018, en el que se señala que *« (...) no constan partes o informe relativos a los posibles hechos descritos en el contenido del escrito de referencia»*.

5. Con fecha de 19 de febrero de 2021 se emite informe por la arquitecta municipal, en el que se indica lo siguiente: «*La Avenida (...) forma parte de la red viaria de dominio y uso público según el Plan General de Ordenación de Adeje (...), se ubica en suelo urbano en el ámbito AU-10. Playas de Fañabé*».

6. Con fecha 22 de julio de 2021 se procede a la práctica de la prueba testifical interesada por la reclamante, con el resultado que obra en las actuaciones.

7. Con fecha 17 de febrero de 2023, se evacua informe por parte del arquitecto técnico municipal en el que se dispone lo siguiente: *«Una vez inspeccionada la zona se pudo constatar que la acera donde se produjo en incidente se encontraba con multitud de desniveles que fácilmente pudieron provocar el accidente mencionado. Por este motivo se le dio traslado a los servicios municipales la incidencia para que fuera subsanada»*.

8. Con fecha 4 de marzo de 2024, y con ocasión del trámite de audiencia previamente acordado, la representante de la interesada formula escrito de alegaciones.

9. Con fecha 22 de marzo de 2024 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se plantea la desestimación de la reclamación extracontractual interpuesta por la interesada.

10. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 11 de abril de 2024 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. En relación con el supuesto analizado se ha de advertir que no constan acreditadas las circunstancias en las que se produce el evento dañoso. A este respecto se ha de indicar que los diversos instrumentos probatorios que obran en las actuaciones [informe médico del Servicio de Urgencias, informes médicos posteriores, testificales, etc.] sólo dejan constancia de que la interesada sufrió un percance -caída- el día 12 de diciembre de 2017, en torno a las 14.30 horas, en la

avenida (...) del municipio de Adeje, lo que le provocó una serie de lesiones físicas y secuelas con el alcance descrito en los informes médicos y los dictámenes periciales que obran en las actuaciones.

Sin embargo, no resulta acreditado el mecanismo causal de producción del evento dañoso ni las concretas circunstancias en que acontece el siniestro.

En este sentido, se ha de indicar que el relato fáctico esgrimido por la interesada se sustenta, única y exclusivamente, en las alegaciones de la propia perjudicada, sin que se hayan aportado indicios probatorios firmes sobre el mecanismo causal de producción del siniestro ni las concretas circunstancias en las que tiene lugar la caída. En efecto, no consta en el expediente tramitado atestado policial o cualesquiera otros instrumentos de prueba que adveren las manifestaciones efectuadas por la perjudicada en su escrito de reclamación. Asimismo, la declaración de las personas (dos) propuestas por la reclamante como testigos no arrojan luz sobre las circunstancias en las que acontece el siniestro: *« (...) yo estaba saliendo con un bidón grande de resto(s) de poda a unos 30 metros, cuando la vi en el suelo entre la acera y la calle (...) »*; *« (...) no vi con qué tropezó y cayó para delante (...) »* -folio 112-; *«Preguntado por si la vio cómo se caía, contesta: que no, fui a socorrerla, cuando llegué la señora estaba en el suelo en posición lateral entre la acera y el bordillo de la acera (...) »*.

Por lo demás, y como bien señala el órgano instructor en su Propuesta de Resolución al analizar el informe técnico de 14 de febrero de 2018 -aportado por la interesada junto a su escrito inicial de reclamación-se *« (...) evidencia una contradicción respecto al lugar donde se produjo el suceso, puesto que (...) el citado informe expone que la causa del incidente fue debido a las zanjas existentes en la zona de aparcamiento* [Apartado 3 -«Tomas de datos»-, letra c)]*, mientras que en el punto 2, referente al objeto y descripción, relata que el accidente se produjo al transitar por la acera»*.

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, como se propone, desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por la interesada.

4. Como reiteradamente ha señalado 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].

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