Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 7 2 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 24 de junio de 2024.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Granadilla de Abona en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 305/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, tramitado por el Ayuntamiento de Granadilla de Abona, tras presentarse reclamación de indemnización por daños como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL).

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 compañía aseguradora del Ayuntamiento valora los daños reclamados en 7.613,73 euros (el interesado no valoró los daños reclamados), superando los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC, 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). Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Sra. Alcaldesa, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

---

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación, además de 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 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. En este sentido, se ha de indicar que el reclamante ostenta la condición de interesado, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños personales sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal.

Por otro lado, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se le imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal, como acaba de señalarse, ex art. 25.2, apartado d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

Asimismo, en el presente supuesto es necesario señalar que el servicio público viario se presta por la empresa (...), que es una empresa pública municipal, de capital 100% del Ayuntamiento de Granadilla de Abona, que tiene como fin social, entre otros, la gestión de servicios públicos o privados identificados como de competencia municipal.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo LPACAP. En este sentido, el evento dañoso se produce el día 27 de septiembre de 2018 y el escrito de reclamación se presenta ante la Corporación Municipal con fecha 8 de octubre de 2018; por ello se entiende que la reclamación ha sido interpuesta en plazo.

6. En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, la demora producida, de cerca de seis años, no impide la resolución del procedimiento, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los 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 a la Sra. Alcaldesa.

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

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, el interesado alega en su reclamación que el día 27 de septiembre de 2018, alrededor de las 08:15 horas, cuando transitaba por la acera de la calle en la que se sitúa la oficina municipal del Servicio de Atención al Ciudadano (SAC), sufrió una caída ocasionada por el mal estado del firme de la acera, ya que el mismo presentaba un desnivel del que el interesado no se percató a tiempo de evitarlo.

Este accidente le produjo la fractura del cúbito y radio derechos, reclamando su completa indemnización.

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 día 8 de octubre de 2018.

- El día 29 de octubre de 2018, se dictó el Decreto de la Concejala de Urbanismo, Obras y Patrimonio Histórico-Artístico por el que se acordó la admisión a trámite de la reclamación formulada.

- El presente procedimiento cuenta, primeramente, con el informe de la Policía Local, cuyos agentes socorrieron al interesado poco después de producirse el accidente. Así, en el informe se manifiesta que:

«Los Policías de la Policía Local del Ilustre Ayuntamiento de Granadilla de Abona, titular del carnet profesional número (...) y (...), mediante el presente hacen constar:

Que sobre las 08.45 horas del día 21 de septiembre de 2018 se recibe una llamada, indicando que una persona se había caído en la calle (...), y que al lugar se desplazaba una ambulancia.

Por tal motivo nos dirigimos a lugar de los hechos los agentes (...) y (...) que formaban la patrulla policial.

Una vez en el lugar observamos que la persona en cuestión esta sentada junto a la puerta del SAC de San Isidro siendo atendido por personal sanitario.

Que al parecer según nos indican la persona ha sufrido un desvanecimiento, no haciendo referencia en ningún momento a que la caída haya sido por debido a algún desperfecto o anomalía de la vía, aceras.

La persona afectada es:

(...)»

- Además, se emitió el informe preceptivo del servicio, emitiéndose por la antes mencionada empresa pública municipal encargada de su prestación, en el que manifestó:

«A la vista de lo expuesto anteriormente, en los exteriores de las dependencias del SIEC, en el barrio de San Isidro, donde se produjeron los hechos alegados por (...), el pavimento presentaba irregularidades, como así incluso nos confirma personal propio de atención al ciudadano, provocando falta de planeidad, encontrándose en algunas zonas puntuales no anclado correctamente y elevándose las piezas respecto a las otras. Con lo que la falta de horizontalidad del pavimento provocaba tropiezos y caídas al ser dichas irregularidades».

- Además, se otorgó trámite de vista y audiencia al reclamante, que fue notificado el 8 de abril de 2024, quien no formuló alegaciones.

- Por último, varios años después de haberse iniciado el presente procedimiento, y sin justificación alguna para una dilación tan excesiva, se emitió Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio de fecha 8 de mayo de 2024.

III

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

Además, en la Propuesta de Resolución se afirma acerca de la cuestión de fondo del asunto que *«Segunda.- Del examen de la reclamación y los documentos acompañados a la misma, se desprende que la pretensión indemnizatoria se fundamenta sobre la base de las malas condiciones de la zona de acceso a las oficinas del Servicio de Atención al Ciudadano (SAC), ubicadas en una de las dependencias del SIEC (San Isidro Espacio Cívico), del barrio de San Isidro, según manifestación del reclamante "he tropezado con el desnivel que tiene el suelo por las baldosas de la parte exterior del lugar", circunstancias que provocaron la caída y las lesiones que constan acreditadas en el expediente. A este respecto, el informe técnico corrobora su deficiente estado, tal y como se desprende del informe emitido con fecha 21 de noviembre de 2022, en el que se hace constar que "el pavimento presentaba irregularidades, (...) provocando falta de planeidad, encontrándose en algunas zonas puntuales no anclado correctamente y elevándose las piezas respecto a las otras".*

Por otra parte, y en cuanto al análisis de los medios probatorios, se precisa la prueba de que los daños se produjeron precisamente a causa del defectuoso estado de conservación de la plazoleta de acceso a las oficinas del SAC que invoca. A este respecto, ni en la reclamación

formulada ni en el momento oportuno, la parte interesada aporta medio de prueba alguno, no obrando en el expediente otra documentación más que los informes médicos correspondientes a la atención que le fue dispensada a consecuencia del accidente, así como fotografía del lugar del percance e informe emitido por la Policía Local. A este respecto, los agentes de la Policía Local personados en el lugar de los hechos hacen constar que "Que al parecer, según nos indican, la persona ha sufrido un desvanecimiento, no haciendo referencia en ningún momento a que la caída haya sido debido a algún desperfecto o anomalía en la vía, aceras". En este sentido, cabe destacar igualmente que los informes médicos únicamente acreditan el daño padecido por el perjudicado, mas no son suficientes para acreditar la causa y circunstancias del mismo, como ocurre igualmente con las fotografías aportadas, siendo por tanto dicha documentación en cualquier caso insuficiente para concretar la causa y circunstancias de las lesiones.

Por todo ello, se concluye que no cabe deducir la relación causa – efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión sufrida requerida para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial de la administración».

2. En el reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 109/2024, de 6 de marzo, entre otros muchos, hemos sintetizado las exigencias a que se subordina la procedencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, en los términos que siguen:

«De acuerdo con 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. Por su parte, la doctrina de este Consejo Consultivo en cuanto a los principios generales de distribución de la carga de la prueba se ve perfectamente recogida, entre otros, en el Dictamen 410/2023, de 19 de octubre, 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).

2. 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)».

3. En el presente asunto, si bien se puede entender demostrado que el interesado sufrió una caída en la fecha y lugar referidos por él en su reclamación, lo cierto es que este no ha aportado ningún elemento probatorio que permita considerar que el accidente sufrido se hubiera producido en la forma relatada en dicha reclamación; es decir, no ha probado que la caída referida se hubiera ocasionado por un mal estado del firme de la acera.

Y ello es así aún cuando se considere acreditado que la acera adoleciera de ciertas deficiencias en virtud del informe del Servicio, pues el interesado no logra probar la conexión entre su caída y tales deficiencias, ya que los agentes de la Policía Local, que le atendieron en el lugar de la caída poco después de haber acontecido la misma, manifiestan que el interesado les comentó *in situ* que la única causa de su accidente fue el hecho de haber sufrido un desvanecimiento.

El interesado tampoco ha presentado prueba que determine que las alegaciones de los agentes sean inciertas.

4. Por lo tanto, cumple concluir manifestando que, por las razones ya expuestas, no se considera demostrada la existencia de relación causal entre el funcionamiento deficiente del Servicio y el daño reclamado, pues el accidente se produjo por motivos ajenos a la Administración, siendo por ello procedente la desestimación de la reclamación formulada.

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 que es conforme a Derecho por las razones señaladas en el Fundamento III del presente Dictamen.