Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 3 0 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 23 de septiembre 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 tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 474/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños que se alegan causados por el 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 (LRBRL).

2. La cuantía reclamada asciende a 17.958,00 euros (inicialmente se solicitó una indemnización de 4.838,00 euros, pero se modificó tal cantidad con ocasión del escrito de mejora presentado por la interesada), lo que determina la preceptividad de 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), 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), habiendo sido remitida por la Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resulta de aplicación la citada LPACAP, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

del Sector Público (LRJSP), la LRBRL, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. En lo que se refiere al análisis de la legitimación activa y pasiva en este asunto, cabe señalar que:

4.1. En el procedimiento incoado la reclamante ostenta la condición de interesada en cuanto titular de un interés legítimo [art. 4.1.a) LPACAP], puesto que se reclama por los daños sufridos, como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento del servicio público viario.

4.2. En cuanto a la legitimación pasiva, le corresponde a la Administración municipal por ostentar la competencia sobre el servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño [arts. 25.2.d) y 26.1.a) LRBRL], pues el hecho lesivo se produjo en una vía pública de titularidad municipal.

En el presente supuesto se encuentra, asimismo, legitimada pasivamente la entidad concesionaria (...), encargada de la prestación del servicio de señalización de las vías públicas, entre otro tipo de actuaciones, y la empresa (...), pues ejecutaba obras por cuenta de la Administración en el lugar y fecha del accidente padecido por la interesada, por lo que podría imputárseles los daños soportados por la afectada, razón por la que se les considera interesadas en el procedimiento, ostentando ambas empresas en consecuencia legitimación pasiva.

Por este motivo, se les comunicó el inicio de la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pudiera personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estimaran oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos (Dictamen 362/2020, de 1 de octubre), no habiendo presentado escrito de alegaciones con ocasión del trámite de vista y audiencia.

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, sin perjuicio de las delegaciones que ésta pueda efectuar en otros órganos municipales.

6. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la interesada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

7. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde la producción del daño, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se presentó el 1 de diciembre de 22 de 2022 respecto de unos daños ocasionados el 11 de septiembre de 2022.

8. 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 con creces el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP, sin justificación alguna para tal excesiva dilación. 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

En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, en su escrito inicial la *reclamante manifiesta que:*

«El pasado domingo 11 de septiembre de 2022 cuando me dirigía caminando por la Calle (…) con la intención de subirse a la guagua tropezó con una señal de tráfico vertical caída en el suelo (se adjunta foto), cayendo de bruces al suelo sufriendo diferentes lesiones: rodilla, manos y brazos, boca y paleta en la dentadura; que se detallan en par1e de lesiones que se adjunta, siendo trasladada al Centro de Salud de San Cristóbal fui amablemente atendida por el viandante testigo del accidente que llamó a la Policía Local y su hija que me acompañó al Centro de Salud. Los datos identificativos de ambos testigos constan en el Atestado policial y no me han sido facilitados por la normativa de Protección de Datos».

La interesada sufrió a consecuencia de su accidente policontusiones, que especial afectación de su rodilla derecha, reclamado una indemnización total de 17.958,00 euros.

III

1. En cuanto al procedimiento, el mismo se inició a través de la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, efectuada el día 1 de diciembre de 2022.

2. Este procedimiento cuenta con las siguientes actuaciones administrativas de interés:

2.1. Constan en el expediente los siguientes informes:

- El informe de la Policía Local en el que se afirma que:

«Que en los archivos de esta Policía Local consta un Parte de Incidencias, de fecha 11/09/2022, suscrito por los Funcionarios de Policía Local con nº (...) y (...) en el que se dice.

Sr Responsable de Zona:

Los agentes con número (...) y (...), con indicativo H-3, somos comisionados por la Sala de Cemepa para dirigirse a la C/(...), Centro de Salud de San Cristóbal, ya que al parecer en dicho centro de salud estaban atendiendo a una señora que había sufrido una calda.

Personados en el lugar, nos encontramos con la afectada, (...), DNI (...), nacida el día (...), LPGC, dom/ciliada en la C/ (...), teléfono (...), la cual manifiesta que cuando se dirigía caminando por la C/ (...), con la Intención de subirse a la guagua, tropezó con una señal vertical que se encontraba en el suelo caída, la cual no vio; que posteriormente fue asistida en el Centro de Salud de San Cristóbal, y es que la caída le ocasionó daños en rodillas, manos y brazos, boca y paleta.

Que observamos que la señal tiene una base con contrapeso, pero no atornillada al suelo, desconociendo el motivo de la caída de la misma».

- Informe del Servicio Tráfico y Movilidad, en el que se manifestó únicamente que la señal referida correspondía al servicio municipal de Metro-Guagua.

- Informe de (...) en el que se señala que:

«1.- Motivos:

La señal vertical, que se encontraba tirada en suelo, se trata de una señal vertical de aviso de existencia de paso de peatones. La señal en cuestión se ubicaba en el paso de peatones existente en el entorno del Centro de Salud de San José. Se trata de una señal vertical de carácter temporal, por la circunstancia de la obra. En ningún momento la señal debe estar tirada en suelo, sino bien posicionada verticalmente con su apoyo a modo de soporte.

Se informa que en la fecha de los hechos, la calle (...) es objeto de las obras del proyecto Implantación Carriles Metroguagua Tramo 2.Vega de San José

Los hechos ocurren el domingo 11 de septiembre de 2022, a tratarse de día de descanso, el personal de la contrata no puede detectar la incidencia y resolverla inmediatamente. De igual manera tal circunstancia no exime a la empresa contratista, ya que es responsabilidad de que los medios empleados en la obra estén en correcto estado en todo momento, que los itinerarios sean seguros y que las medidas de seguridad se cumplan.

2.- Conocimiento del incidente:

Desde la dirección de obra se tiene conocimiento de la situación descrita, dado que con fecha 9 de noviembre de 2022, se le da respuesta a solicitud de informe de auxilio a personas, formulado por policía local, relativo a la citada caída, es por lo que a la incidencia se le otorga atención. El informe se adjunta como anexo en el presente documento.

3.- Existencia de contratista:

Como director de la obra se informa que en la fecha de los hechos, el 11 de septiembre de 2022, la obra Implantación Carriles Metroguagua Tramo 2. Vega de San José, estaba en curso, siendo la adjudicataria de la misma mediante concurso público, la mercantil (...)»

2.2. Además, se acordó al apertura del periodo probatorio, sin que se propusiera la práctica de prueba alguna por parte de la interesada.

2.3. Después de todo ello, se le otorgó el preceptivo trámite de vista y audiencia a la interesada a la compañía aseguradora del Ayuntamiento y a las dos empresas mencionadas en el Fundamento I del presente Dictamen, quienes no formularon alegaciones.

2.4. Por último, se emitió la Propuesta de Resolución definitiva el día 27 de junio de 2024, la cual es objeto del presente Dictamen.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por la interesada, pues el órgano instructor considera que no se ha probado la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público viario y los daños padecidos por la interesada.

Así, sobre ello se alega en dicha Propuesta de Resolución que:

«De la mera producción de un accidente en la vía pública no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración. Como viene recogiendo el Consejo Consultivo de Canarias, aún admitiendo que la causa de la caída fuera el alegado desperfecto, es preciso tener en cuenta que de la mera producción del accidente no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración. Es necesario que, entre otros requisitos, concurra el necesario nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño por el que se reclama.

(...)

Pero es que además, tampoco se ha acreditado en el período de prueba en modo en el se producen los hechos, esto es, no hay 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.

Recordar además, que la 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. (art. 77 Ley 39/2015, de 1 de octubre).

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. 77 Ley 39/2015, de 1 de octubre»

2. 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 a 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».

3. En el Dictamen de este Consejo Consultivo 84/2024, de 19 de febrero, entre otros muchos, emitido a solicitud de este mismo Ayuntamiento, con ocasión de un supuesto de similares características, se ha manifestado que:

«4. Este Consejo Consultivo ha señalado de forma reiterada y constante en diversos dictámenes, como por ejemplo el Dictamen 462/2019, de 13 de noviembre, que: «El criterio de este Consejo Consultivo en casos como éste está vinculado a la doctrina legal del Tribunal Supremo, habiéndose manifestado reiteradamente que, en cuanto a la relación causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías y los daños por caídas de peatones que se imputan a desperfectos de la calzada, si bien los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y por ende obligados a prestar la atención suficiente para percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos, también les

asiste su derecho a confiar en la regularidad y el funcionamiento adecuado de los servicios públicos, por lo que debemos analizar singularmente caso por caso a fin de determinar si existe nexo causal y si concurren circunstancias que puedan quebrar total o parcialmente la citada relación de causalidad».

También es doctrina reiterada de este Consejo (Dictámenes 315/2018 456/2017 y 3/2018, entre otros muchos) que: «Como hemos razonado reiteradamente, tanto el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como el actualmente vigente art. 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, exigen 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 haya 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».

5. En cuanto a la necesidad de acreditar la relación de causalidad entre el hecho lesivo y el funcionamiento del servicio público, también este Consejo Consultivo ha señalado de forma reiterada y constante, como por ejemplo se hace en el Dictamen 411/2019, de 19 de noviembre, que: « (...) el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general de 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)». Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto.

4. En este caso, la interesada no ha logrado demostrar la veracidad de lo manifestado en su reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con el modo en el que se produjo el accidente sufrido por la interesada, pues no aportó prueba alguna que permitiera conectar de forma fehaciente la deficiencia de la vía,

una señal caída sobre la acera, con las lesiones sufridas por ella, pues las mismas se pudieron haber producido de diversas maneras y no sólo en la forma alegada por ella en dicho escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial.

En este caso, si bien la interesada manifiesta que otra persona usuaria de la vía le socorrió al producirse su accidente, lo cierto es que no propuso la práctica de esta prueba testifical y el hecho de conocer su identidad no era obstáculo para practicarla, ya que la Policía Local sí conocía sobradamente su identidad, habiendo bastado la solicitud de declaración testifical de la persona que constaba como tal en el Atestado policial, sin necesidad de más identificación por parte de la interesada, pero voluntariamente la interesada omitió tal solicitud.

5. Por todo lo expuesto, se considera que no se ha demostrado la existencia de relación causal entre el funcionamiento del Servicio y el daño reclamado por la interesada.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina favorablemente la Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal, en virtud de lo manifestado en el Fundamento IV del presente Dictamen.