Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 7 9 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de octubre 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 daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 544/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 9 de agosto de 2024 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 6 de septiembre de 2024), se solicita dictamen sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, incoado en virtud de una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños que se alega, han sido causados por el funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden al citado Ayuntamiento en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL).

2. La interesada cuantifica la indemnización que solicita en la cantidad de 8.238,59 euros, cuantía que determina el carácter preceptivo del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la Sra. Alcaldesa 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 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).

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola**

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, 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 (en adelante, LRJSP); el art. 54 LRBRL; la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias; 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 Municipios de Canarias (en adelante, LMC).

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1. En este sentido, se ha de indicar que 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 [arts. 25.2, apartados c) y d) y 26.1.a) LRBRL].

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 arts. 25.2, apartados c) y d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

5. 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.

6. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP. En el presente caso, la reclamación se presentó el 19 de julio de 2023 respecto de unos daños sufridos con fecha 10 de julio de 2023.

7. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP), sin embargo, aún expirado este, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración aun pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

8. 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 de la 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.

II

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 en su escrito de reclamación expone:

«El día 10 de julio sobre las 18,45 aproximadamente, salía de un comercio en la calle c/ (...) y me caí en la calle en un socavón pegado a mi coche; fui al Centro de Salud y tengo la rodilla izquierda y mano derecha lesionadas».

Posteriormente, con ocasión del trámite de audiencia, aclara el modo en que se produjo la caída al señalar que *«esta parte no estaba caminando por la calzada sino que pretendía subirse a su coche que se encontraba junto a dicho socavón lo cual dificultaba si observación previamente».*

III

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

- Con fecha 19 de julio de 2023, por (...) se presenta solicitud de responsabilidad patrimonial por una caída sufrida el día 10 de julio de 2023 en la calle (...) de Las Palmas de Gran Canaria, que es ampliada mediante la aportación de diversas documentación con fecha 21 de julio de 2023.

- Con fecha 28 de julio de 2023 se realiza comunicación a la entidad aseguradora del Ayuntamiento -(...).

- Con fecha 14 de noviembre de 2023, se acuerda la admisión a trámite de la reclamación de responsabilidad patrimonial y se inicia el expediente.

- Con fecha 14 de noviembre de 2023 se solicita Informe Técnico a la Sección de Vías y Obras, que es emitido con fecha 29 de noviembre de 2023, exponiendo 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 24 de noviembre de 2023, se aprecia en el borde exterior de la zona de aparcamiento un bache de unos 1,90x0,52 m2, que produce un desnivel de hasta unos 7,50 cm aproximadamente.

3. El citado bache se encuentra a unos 6,00 m de un paso de peatones.

4. Se adjuntan fotografías».

- Con fecha 15 de diciembre de 2023, se acuerda la apertura del período de prueba y se solicita a la interesada la siguiente documentación:

* Valoración de las secuelas sufridas

* Partes completos de baja y alta médica.

* La remisión, con carácter previo, del orden de preguntas a realizar a los correspondientes testigos.

Trámite y requerimiento que fueron verificados mediante escrito de fecha 10 de enero de 2024, en el que se cuantificaba la indemnización solicitada en la cantidad de 6.514,15 euros, y se proponían como medios probatorios la pericial de (...) y la testifical de (...).

- Con fecha 21 de marzo de 2024 por la reclamante se presenta escrito aportando una ampliación del informe médico pericial y cuantificando la indemnización reclamada en la cantidad de .8.238,59 euros.

- Con fecha 3 de abril de 2024 se practica la prueba pericial con el resultado que obra en el expediente administrativo, sin que se practicara la testifical por incomparecencia de la testigo debidamente citada.

- Con fecha 14 de junio de 2024 se emite informe de valoración por la Asesoría Médica de AXA valorando las lesiones en la cantidad de 6.442,69 euros.

- Con fecha 25 de junio de 2024, una vez concluida la instrucción y antes de dictar propuesta de resolución, de conformidad con lo dispuesto en el art. 82.1 LPACAP, por la Instructora se da audiencia a la interesada por un plazo de diez días para que examine el expediente a los efectos de que puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes, trámite que fue verificado mediante escrito de 1 de agosto de 2024.

- Con fecha 6 de agosto de 2024 se emite Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por (...) al considerar que «*no ha quedado probada la realidad de los hechos ni, cuanto menos, la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento normal o anormal del Servicio Público de Mantenimiento viario de este Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria*».

2. En relación con el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, la reiterada doctrina jurisprudencial ha venido señalando que «debemos recordar que si bien el artículo 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 el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración, 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 artículo 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 2ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

3. Asimismo, respecto a la carga de la prueba en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, este Consejo Consultivo ha venido manteniendo reiteradamente que la carga de probar el nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público incumbe al reclamante, según 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), recae la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Por esta razón el actual art. 67 LPACAP exige, entre otros requisitos, que en su escrito de reclamación el interesado 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 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.

4. Sentado lo anterior, en el presente caso, de las pruebas obrantes en el expediente administrativo ha quedado acreditado el hecho lesivo. En este sentido, tanto los informes médicos como el informe pericial que constan en el expediente ponen de manifiesto la producción de las lesiones sufridas por la reclamante, que según tales informes son las propias de una caída como la acaecida. Ahora bien, ello por sí solo no es suficiente para apreciar la responsabilidad de la Administración, sino que además es necesario acreditar la concurrencia de la debida relación de causalidad entre dichos daños y el funcionamiento del servicio público implicado.

A tal efecto, en relación con el nexo causal debemos señalar, como se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo que el art. 32 LRJSP, exigen para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, que 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.

Asimismo, resulta pertinente reiterar la doctrina de este Consejo Consultivo sostenida en relación con accidentes ocurridos en las vías públicas, en la que se ha venido argumentando que no siempre existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías y los daños producidos ni siquiera en supuestos en los que se encuentran desperfectos u obstáculos en la calzada o presencia de sustancias, que ni siquiera acontecen en este caso, porque los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y, por ende, obligados a percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos.

Además, cuando se trata de abandonar las aceras y adentrarse en la calzada destinada al tránsito de vehículos, el art. 124.2 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, dispone que para atravesar la calzada fuera de un paso para peatones, deberán cerciorarse de que pueden hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido.

Pues bien, en el presente procedimiento, una vez examinado el material probatorio obrante en las actuaciones, así como los argumentos jurídicos ofrecidos por la Administración, consideramos que procede desestimar la pretensión resarcitoria planteada por la reclamante.

Y ello por cuanto, en el presente caso, si bien está acreditado que la interesada sufrió las lesiones por las que reclama -tal como hemos señalado-, no hay prueba alguna de que tales daños sean consecuencia del funcionamiento del servicio público viario.

En este sentido, la interesada se limita a manifestar en su reclamación inicial que se cayó «*en la calle en un socavón pegado a su coche*», posteriormente, en el trámite de audiencia aclara que la caída se produjo cuando *«pretendía subirse a su coche que se encontraba junto a dicho socavón»*. Pues bien, más allá de dichas manifestaciones, desconocemos la forma exacta en que se produjo el accidente. Así -a título de ejemplo- se desconoce si la reclamante iba a acceder a su vehículo por la puerta del conductor, o bien por el lado contrario; o bien, si fue ella la que previamente aparcó el vehículo en dicho lugar o lo fue por persona distinta; si había caminado por la calzada o la caída se produjo en el momento de bajar la acera. En fin, se constata la ausencia de datos objetivos que determinen con precisión la forma en que se produjo la caída, máxime cuando el socavón es perfectamente visible -atendiendo a sus dimensiones-, el hecho de que se produjo a plena luz del día y, sobre todo, se debe tener en cuenta que, si la reclamante aparcó previamente su vehículo en el lugar del siniestro, debía haber advertido con un mínimo de diligencia la existencia del socavón al apearse del mismo. Sin embargo, en su actuar no se advierte el empleo de dicha diligencia por cuanto al tratar de acceder al vehículo manifiesta que no se percató de su existencia, pese -reiteramos- a lo evidente del desperfecto.

Además, al acceder a una zona no habilitada para los peatones -calzada-, debió extremar su atención al estado de la misma, toda vez que es una zona que no se encuentra destinada al tránsito de peatones, sino a la circulación de vehículos, con el consiguiente desgaste que dicho uso provoca sobre el asfalto, lo que hace que su estado de conservación y mantenimiento difiera sustancialmente del que deben observar las aceras y vías destinadas al tránsito de peatones. De haberla prestado, debería haberse percatado de la existencia de la deficiencia en la vía, siendo la misma, por razón de su situación, fácilmente evitable al hallarse junto al borde de la acera.

En definitiva, la falta de prueba determina la ruptura del nexo causal existente entre el actuar administrativo y los daños reclamados, lo que impide, pues, el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Por todo ello debemos concluir que la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria de la reclamante, se considera conforme a Derecho, al no haberse acreditado la 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 de responsabilidad patrimonial formulada por (...), se considera conforme a Derecho por los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.