Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 2 de diciembre de 2024.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Tacoronte 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. 664/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen -solicitado por la Sra. Alcaldesa del Excmo. Ayuntamiento de la Ciudad de Tacoronte- tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal, iniciado por (...) y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de la caída sufrida en la rampa de acceso a la piscina natural del Pris.

2. La interesada cuantifica la indemnización que solicita en 6.000 € -folio 9 del expediente consultivo-, lo que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento para solicitarlo, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-, 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

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

Público -en adelante, LRJSP-; el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local -en lo sucesivo, 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 -en adelante, LMC-.

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1. En el presente expediente se cumple el requisito de interés legítimo, y, por ende, del derecho a reclamar de (...), de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 4.1.a) LPACAP y art. 32.1 LRJSP, puesto que alega que sufrió daños personales derivados de un hecho lesivo presumiblemente imputable al servicio público municipal, ocurrido el 13 de junio de 2022.

4.2. Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Tacoronte, responsable del servicio de mantenimiento a cuyo funcionamiento se vincula el daño [art. 25.2, letra d) LRBRL].

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo primero LPACAP, por cuanto la caída se produjo, supuestamente, el día 13 de junio de 2022 y la reclamación de responsabilidad patrimonial se interpuso el día 12 de junio de 2023. De esta manera, se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación de responsabilidad patrimonial. Circunstancia ésta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución.

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, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [art. 21 LPACAP].

En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo que la demora producida no impide, sin embargo, 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 [Dictámenes 120/2015 y 270/2019, entre otros].

7. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario; por consiguiente, de acuerdo con el art. 107 LMC, corresponde a la Sra. Alcaldesa-Presidenta la competencia para su resolución. Así pues, resulta competente para resolver la Sra. Alcaldesa, en virtud de las competencias atribuidas por el art.

124.4.ñ) LRBRL, así como según lo dispuesto en el art. 40 LMC. En idéntico sentido se pronuncia la Propuesta de Resolución.

II

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

1. El procedimiento administrativo se inicia con el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial presentado por la interesada -ante el registro del Ayuntamiento de Tacoronte- el día 12 de junio de 2023, en el que viene a manifestar lo siguiente:

«DESCRIPCIÓN DEL EVENTO LESIVO

Calle y N.º: PISCINA NATURAL DE "EL PRISS"

Fecha y hora del Siniestro: 13/06/2022

HORA 20:30 PM

(…)

Descripción de los hechos: VESTIDA Y CON CALZADO ANTIDESLIZANTE, PRETENDÍ ACERCARME AL AGUA DEL MAR POR LA RAMPA DE ACCESO, RESBALANDO EN ESE MOMENTO Y QUEDANDO INCONSCIENTE DE 5 A 7 MINUTOS DENTRO DE LA PISCINA.

EL DÍA 14/06/2022 ACUDÍ A URGENCIAS CENTRO DE SALUD DE TACORONTE, E INMEDIATAMENTE ME DERIVARON AL HOSPITAL UNIVERSITARIO DE CANARIAS. COMO CONSECUENCIA DE LA CAIDA TUVE UNA ROTURA DE BRAZO A LA ALTURA DE LA MUÑECA (RADIO), ADEMÁS DE UN TRAUMATISMO CRANEOENCEFALICO POR EL CUAL ME TUVIERON QUE HACER PUNTOS EN LA ZONA AFECTADA. ADEMAS DE DIVERSAS CONTUSIONES EN DISTINTAS ZONAS DEL CUERPO Y PROBLEMAS DE MAREOS Y PERDIDA DE ORIENTACIÓN POR IMPACTO EN LAS CERVICALES.

POR TODO LO DESCRITO ESTUVE DE BAJA MEDICA DESDE EL 14/06/2022 HASTA EL 23/09/2022.

CONSIDERO QUE LA PISCINA NATURAL TIENE POCAS ADVERTENCIAS Y BARRERAS QUE PERMITAN LA SEGURIDAD DE LOS BAÑISTAS O PERSONAS QUE LA VISITEN. ADEMAS, PIENSO NECESITAN OTRO TIPO DE MANTENIMIENTO PARA EVITAR ACCIDENTES.

LE RECLAMO QUE POR FAVOR PONGAN EN MARCHA NUEVAS MEDIDAS O LABORES DE MANTENIMIENTO DE ESTE LUGAR PUBLICO.

TAMBIÉN LES RECLAMO LA PERTINENTE INDEMNIZACIÓN ECONÓMICA POR LOS DAÑOS QUE HE SUFRIDO.

LA CANTIDAD SOLICITADA ESTARÍA PENDIENTE DE PERITAJE MÉDICO PARA LO CUAL SOLICITO EL PERITAJE POR PARTE DEL SEGURO DEL AYUNTAMIENTO. PARA LO CUAL ADJUNTO TODOS LOS PARTES MÉDICOS PARA QUE COMPRUEBEN LA NATURALEZA DE LOS DAÑOS SUFRIDOS».

Junto al escrito de reclamación se aporta diversa documental: copia del documento nacional de identidad, declaración responsable de que no se ha iniciado otro tipo de reclamación por los mismos hechos, informes médicos, reportaje fotográfico, etc.

2. Mediante Decreto n.º 1585/2023, de 10 de agosto de 2023, del Concejal Delegado de Urbanismo, se acuerda admitir a trámite la reclamación interpuesta por la perjudicada, concediéndole a ésta un plazo de diez días para que formulara alegaciones y presentase los instrumentos de prueba que estimase convenientes.

La resolución administrativa de admisión a trámite de la reclamación consta debidamente notificada a la interesada y a la entidad aseguradora municipal.

3. Figura en el expediente la emisión de informe de la Policía Local en el que se hace constar que *« (...) no hay datos relacionados ni que hagan referencia a las lesiones o daños reclamados. No constan datos, requerimiento o llamada telefónica que nos aporte información».*

Asimismo, consta la evacuación de informe -previa inspección ocular de la zona de baño en la que, supuestamente, se produce el siniestro- por parte de los Servicios Técnicos municipales respecto a la reclamación extracontractual interpuesta.

4. Con fecha 19 de julio de 2024 se acuerda la apertura del trámite de vista y audiencia, siendo convenientemente notificado a la reclamante y a la aseguradora municipal.

5. Con fecha 30 de julio de 2024 la reclamante comparece en las actuaciones aportando reportaje fotográfico de la zona de baño [correspondiente a *« (...) varios días después de que se produjera la caída»*] en la que se produce el evento dañoso.

6. Con fecha 23 de septiembre de 2024 se formula Propuesta de Resolución por la que se plantea desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por la Sra. (...) contra el Ayuntamiento de Tacoronte *« (...) al considerar la falta de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida, no concurriendo los presupuestos legales para estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial»*.

7. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 23 de octubre 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.

III

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 instrumentos probatorios que obran en las actuaciones [informe médico del Servicio de Urgencias, informes médicos posteriores, etc.] sólo dejan constancia de que la interesada sufrió un percance el día 13 de junio de 2022, lo que le provocó una serie de lesiones con el alcance descrito en los informes médicos que obran en las actuaciones. Sin embargo, no resulta acreditado ni el mecanismo causal de producción del evento dañoso ni las concretas circunstancias en que acontece el siniestro; significativamente, el lugar en el que se produce la caída [tal y como señalan, unánimemente, los Servicios técnicos del Ayuntamiento de Tacoronte, la aseguradora municipal y el propio órgano instructor en la Propuesta de Resolución -folios 66, 68, 69, 72 y 104-].

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 el concreto lugar en el que se produce la caída. En efecto, no consta en el expediente tramitado declaración de testigos, atestado policial o cualesquiera otros instrumentos de prueba que adveren las manifestaciones efectuadas por la perjudicada en su escrito de reclamación.

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 desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por la interesada.

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 entiende que es conforme a Derecho en atención a las razones expuestas en el Fundamento III de este Dictamen.