Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 25 de enero de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 568/2023 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado el 21 de noviembre de 2023, con entrada en este Consejo Consultivo el 23 de noviembre siguiente, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife e iniciado por (...) el 18 de octubre de 2018, por los daños sufridos como consecuencia de una caída en una vía de competencia municipal.

2. El reclamante no cuantifica la indemnización que solicita. No obstante, de estimarse, ésta superaría la cantidad de 6.000 euros, cantidad que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife 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 el primer precepto, con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (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 (LRJSP), el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

de Régimen Local (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. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo, y, por ende, del derecho a reclamar del interesado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 LRJSP, puesto que sufrió daños personales derivados de un hecho lesivo. Por lo tanto, el reclamante tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP.

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Corporación Municipal, 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.

Asimismo, en el presente supuesto se encuentra legitimada pasivamente la empresa (...), en su calidad de adjudicataria del servicio de mantenimiento del alumbrado público municipal. En este sentido, si bien no consta en el expediente la documentación acreditativa de la relación contractual que une a la citada empresa con el Ayuntamiento (lo que deberá subsanarse), la propia empresa reconoce dicha relación, y en consecuencia su legitimación pasiva, en su informe de fecha 4 de junio de 2019 al que se refiere el punto 11 del Fundamento II del presente Dictamen.

Sobre esta cuestión, resulta oportuno traer a colación la doctrina sentada por este Consejo Consultivo respecto a la responsabilidad por daños causados en ejecución de contratos administrativos, regulada actualmente en el art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

En relación con dicha responsabilidad por daños causados a particulares cuando el servicio es prestado por una entidad contratista de la Administración, este Organismo Consultivo ha tenido ocasión de señalar lo siguiente (Dictámenes 270/2019, de 11 de julio, y 202/2020, de 3 de junio, entre otros):

«Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Administración municipal, como titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

Se encuentra también pasivamente legitimada la entidad (...), en su calidad de concesionaria del servicio municipal (...) . Consta en el expediente la fecha de adjudicación de este contrato el 29 de julio de 2002. Las sucesivas normas reguladoras de los contratos administrativos han mantenido una regulación similar en lo que se refiere a la responsabilidad de los contratistas por los daños causados a terceros como consecuencia de la

ejecución de tales contratos arts.97.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio; 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; 214 Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, si bien, obviamente y por razones temporales, ésta última Ley no resulta aplicable en el presente asunto. La concreta legislación aplicable vendrá determinada por la fecha de adjudicación del contrato a (...), si bien, como se ha dicho, no difieren en su regulación material sobre este extremo.

Los citados artículos de la legislación de contratos están en relación con los dos últimos párrafos del art. 9.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y con el art. 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que atribuyen en exclusiva a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive, incluso cuando a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, o estos o la Administración cuenten con un seguro de responsabilidad, en cuyo caso la aseguradora está también legitimada pasivamente ante dicho orden jurisdiccional.

Según los referidos artículos de la legislación de contratos, la responsabilidad del contratista ante los particulares es una responsabilidad directa. La Administración no responde por los daños causados por su contratista ni mancomunada, ni solidaria, ni subsidiariamente. Por esta razón, en los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista y las aseguradoras de una y otro, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces éste será el obligado a resarcirlo. La entidad contratista y, en su caso, las aseguradoras ostentan por tanto la cualidad de interesadas según el art. 4.1.b) LPACAP. Así lo ha razonado este Consejo Consultivo en varios de sus Dictámenes, entre los que cabe citar el 554/2011, de 18 de octubre de 2011; 93/2013, de 21 de marzo de 2013; 132/2013, de 18 de abril de 2013; y 91/2015, de 19 de marzo; 291/2015, de 29 de julio y 41/2017, de 8 de febrero. Por esta razón la Administración ha de llamar al procedimiento administrativo al contratista y, en su caso, a su aseguradora, lo que se ha llevado a efecto en el presente caso en relación con la concesionaria del servicio».

Así pues, tanto la legislación vigente en materia de contratación pública, como las pretéritas regulaciones relativas a la responsabilidad por daños causados en ejecución de un contrato administrativo, imponen al contratista la obligación de

indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de la ejecución del contrato, salvo cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, en cuyo caso será ésta la responsable.

Por esta razón, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista, que ostenta la condición de interesado a tenor del art. 4.1.b) LPACAP, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces éste será el obligado a resarcirlo de acuerdo con la legislación reguladora de la contratación pública.

En definitiva, el procedimiento para las reclamaciones por daños causados por contratistas de la Administración es el regulado en la LPACAP cuando el perjudicado reclama a ésta el resarcimiento; y en ellos está legitimada pasivamente la empresa contratista, puesto que tiene la cualidad de interesada según el citado art. 4.1.b) LPACAP. De esta manera, resulta necesario que se le comunique la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos (v., Dictamen 362/2020, de 1 de octubre).

Pues bien, en el presente supuesto consta acreditado que la empresa contratista ha sido llamada al procedimiento administrativo, dándole traslado de las actuaciones practicadas y brindándole la posibilidad de formular alegaciones y/o proponer los medios de prueba que estimara convenientes en defensa de sus intereses.

5. La reclamación se presenta dentro del año que establece el art. 67.1, párrafo primero de la LPACAP, pues se interpone el 18 de octubre de 2018, respecto de unos hechos que ocurrieron el 13 de agosto de 2018 (según consta en la documentación médica aportada junto con la solicitud, así como en el informe de la policía local).

6. Se ha sobrepasado ampliamente el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aún expirado este hace más de un año, 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).

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. El 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, presenta reclamación el 18 de octubre de 2018 en la que señala:

«Mientras iba caminando por la Calle (...), de repente metí el pie en un hueco donde debería haber una tapa (creo que de alcantarilla) perteneciente al Ayuntamiento de S/C de Tenerife, caí de frente provocándome una fractura en la mano izquierda. A causa de la caída sufrí una fatiga y uno de mis amigos llamó a emergencias.

Asistió al lugar una ambulancia que me llevó al Hospital Nuestra Señora de la Candelaria y también se personó una pareja de Policía Local la cual emitió la denuncia oportuna.

Actualmente sigo en tratamiento»

Aporta junto a la reclamación, fotocopia de DNI, y documentación médica en la que consta como fecha de ingreso el 13 de agosto de 2018 a las 19:20 horas y en la que se señala: «*Rx mano izq.: No se objetivan signos de fractura, sospecha clínica de fractura de trapecio y como tratamiento: Inmovilización con férula de yeso y control por traumatología de zona (...)* »

Como se ha dicho, no cuantifica el importe de la indemnización pretendida, si bien por la compañía aseguradora se valora en 10.140 euros.

2. Con fecha 29 de noviembre de 2018 se requiere al interesado para que, en el plazo de diez días hábiles subsane y aporte una serie de documentación necesaria para la tramitación del asunto, requerimiento que consta recibido el 17 de diciembre siguiente.

3. El 26 de noviembre de 2018 la Sección de gestión administrativa y producción normativa del Área de Gobierno de bienestar y servicios públicos del Ayuntamiento, solicita a la Sección del ciclo integral del agua, del Servicio de gestión y centros de servicios públicos, informe para que en el plazo de diez días *«se precisen aquellas*

cuestiones técnicas que se estimen pertinentes, además de que se concreten los siguientes extremos:

PRIMERO: Si se disponen de datos atinentes al evento lesivo descrito por el interesado.

SEGUNDO: Informe técnico sobre el estado del Servicio Público en la fecha de la producción de los daños, y en el caso de haber sido reparada fecha de la misma, (EN CASO DE QUE SEA ALGO QUE SE PUEDA REPARAR, QUE SE REPARE)».

4. Por la misma Sección de gestión administrativa y producción normativa, el 27 de noviembre siguiente, se dirige escrito al Sr. Comisario Jefe de la Policía Local del siguiente tenor:

«A la vista de la reclamación presentada por: D/D°. (...), D.N.I. (...) en el que solicita responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, por incidente dañoso: CAIDA CON LESIONES, el día 13/08/2018, como consecuencia de: HUECO DONDE FALTABA UNA TAPA OE ALCANTARILLA, en la CALLE (...); de este municipio.

Se solicita sean remitidos a esta Sección de Soporte Administrativo atestado/partes de servicio o cualquier otro documento que tenga relación con el caso. Igualmente se solicita contestación por escrito en el caso de que no existiera ningún tipo de antecedentes al efecto».

5. El 30 de noviembre de 2018, por la misma Sección se solicita informe a la Empresa (...), en el mismo sentido que el solicitado a la Sección del ciclo integral del agua del Ayuntamiento.

6. Con fecha 19 de diciembre de 2018, por el reclamante se da cumplimiento al requerimiento efectuado, aportando actualización de informes médicos y documento de alta de datos de terceros, así como los datos del testigo a fin de que se le tome declaración.

7. El 27 de diciembre de 2018, por la Policía Local de Santa Cruz de Tenerife se informa:

«En respuesta a su solicitud de atestado /parte /informe referente a reclamación presentada por D/Dª (...) con D.N.I.:(...) de Responsabilidad Patrimonial de la Administración, expediente 2018/003545, relativa caída con lesiones sufrida el día 13/08/2018, en la calle (...), debido a hueco donde faltaba una tapa de alcantarilla, se le participa que consultada la base de datos de la Sala de Comunicaciones de esta Policía Local, consta llamada de CECOES el día de la fecha, en la que se informa que un joven ha sufrido una caída causada por una alcantarilla y que se activa una ambulancia para atenderle.

Que una vez los agentes intervinientes se desplazan al lugar, comprueban que el servicio es positivo y que faltaba la tapa de la arqueta (40 x 40 cm. aprox.) desconociendo los actuantes a quien pertenece.

Que el joven presentaba heridas en la rodilla y fue trasladado al Hospital Nuestra Señora de La Candelaria.

Que el afectado resultó ser (...)».

8. Consta en el expediente informe de (…) de fecha 9 de enero de 2019, en el que se comunica:

«Con relación a su solicitud presentada en nuestras oficinas de fecha 30 de noviembre de 2018, relativa a lo anteriormente expuesto, se informa:

Una vez inspeccionado el lugar, durante el día 4 de enero de 2019, conjuntamente con la persona reclamante, (...), nos indica el punto exacto de la citada calle, donde se produjo el incidente, así como la instalación en cuestión.

Se verificó por tanto que dicho registro se corresponde con instalaciones del servicio de alumbrado público, las cuales no pertenecen a las infraestructuras gestionadas por (…).

Se aprecia además en las imágenes adjuntas de esta instalación, tomada durante ese mismo día, que dicha tapa ha sido repuesta por una nueva instalación.

La persona de contacto aporta imagen del registro tomada en fecha posterior al día del incidente, antes de que fuese repuesta la tapa correspondiente. Dicha imagen se adjunta a continuación (...) ».

9. El 19 de mayo de 2019, se remite a la Compañía de mediadores de seguros (...) copia del expediente de responsabilidad patrimonial y se solicita petición de valoración

10. Consta informe del Servicio de Gestión y control de Servicios Públicos (Sección del ciclo integral del agua), de fecha 24 de mayo de 2019, en el que se expone:

«Visto expediente de Reclamación de responsabilidad patrimonial SSPP/2018/3545, remitido por la Sección de Gestión Administrativa y Producción Normativa.

En el expediente se observa informe emitido por la empresa mixta de aguas (…).

Esta Sección municipal no tiene nada más que añadir a lo expresado en dicho informe.

Es todo lo que se viene a informar, a los efectos oportunos, salvo superior parecer».

11. El 29 de mayo de 2018, se solicita a la empresa (...) informe en los mismos términos solicitado a la empresa (…). Con fecha 4 de junio de 2019, la empresa informa lo siguiente:

«El pasado 29 de mayo de 2019, se recibe en nuestras oficinas escrito por reclamación patrimonial como consecuencia de una caída en la C/ (...) el 13/08/2018.

En primer lugar este servicio no tiene constancia de esta caída, ni por el programa de incidencias del Ayuntamiento, ni por la Policía Local ni por cualquier otro medio.

Desconocemos, por tanto, el estado en el que se encontraba la instalación de esta calle en el momento de la caída.

En el escrito recibido, además de la documentación médica aportada por el perjudicado, se adjuntan sendos informes de la Policía Local y de (...), respectivamente.

En el informe de la Policía Local se indica que los agentes que intervienen advierten de la ausencia de una tapa de arqueta y que desconocen a qué instalaciones pertenece.

Por otra parte, se adjunta informe de la compañía (...), donde se indica que personal de (...) acude al lugar de los hechos con el perjudicado con el fin de determinar el lugar exacto de la caída.

Efectivamente, en la foto que se observa en el informe de (...), aparece una arqueta junto a un soporte de alumbrado público, dicho soporte pertenece a las instalaciones de alumbrado público, al igual que la arqueta. En el informe de (...) se indica que a la fecha de la visita la arqueta se encontraba repuesta.

Es habitual que en las calles de Santa Cruz de Tenerife, se produzcan robos de tapas de arqueta, en el caso del alumbrado público, (...) como empresa de mantenimiento, repone las tapas desde el momento que tiene constancia de la ausencia de las mismas. Si bien, no tenemos conocimiento de ausencia de tapas en dicha calle en las fechas próximas a la caída».

12. Consta informe de valoración por la compañía aseguradora de fecha 14 de julio de 2021, comunicando que el importe de la indemnización asciende a 10.140 €.

13. El 5 de agosto de 2021, se requiere a (...) para que, en el plazo de diez días hábiles aporte la siguiente documentación: *«Dirección completa del testigo (...).*

Debe aportar el nombre de la calle, número, planta, puerta, código postal y población para poder comunicarle el día y hora en que debe comparecer en estas Oficinas Municipales».

Con fecha de 18 de agosto de 2021 el reclamante remite escrito en el que señala: *« (...) En respuesta al requerimiento de mejora de solicitud, en el cual se me solicita la dirección completa de (...). Quiero hacer constar que se encuentra actualmente en Holanda por motivos laborales indefinidamente. Al llamar a los Servicios Públicos me informan de que la testificación (sic) solo se puede realizar de forma presencial y, al testigo, le es imposible venir. No obstante, si se puede testificar por videollamada, sería un medio accesible».* Continúa el escrito solicitando que se continúe con el procedimiento con la documentación ya aportada.

14. Con fecha 25 de enero y 10 de febrero de 2022, se confiere trámite de audiencia a la empresa (...) y al reclamante respectivamente, constando únicamente escrito de alegaciones de la empresa, en el que manifiesta carecer de legitimación activa por cuanto el lugar donde ocurre el siniestro pertenece a las instalaciones de alumbrado de Santa Cruz de Tenerife, no siendo (...) la responsable del mantenimiento de estas sino la empresa (...).

15. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación por responsabilidad patrimonial formulada por (...) al no acreditarse los hechos y su relación de causalidad con el funcionamiento del Servicio Público.

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. Por lo demás, y como ha manifestado este Organismo Consultivo en sus dictámenes (por todos, Dictamen 193/2020, de 3 de junio): *« (...) 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»*.

4. Partiendo de la doctrina expuesta anteriormente, se hace preciso advertir que la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado por la caída pasa por contrastar si está acreditado que los hechos fueron consecuencia del funcionamiento del servicio público municipal -tal y como sostiene el reclamante- o si, por el contrario, resulta imputable a la conducta observada por éste al deambular por la acera.

Pues bien, una vez examinado el contenido del expediente tramitado y los instrumentos de prueba que figuran en él, se entiende que los daños sufridos por el reclamante resultan imputables a su falta de diligencia debida al deambular por la zona en la que aconteció el hecho lesivo.

En efecto, en el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial la pretensión resarcitoria del reclamante se fundamenta en que los daños que sufrió se deben a la falta de tapa de una arqueta de alumbrado público en la acera de una vía de titularidad municipal.

La Propuesta de Resolución entiende que la irregularidad existente era perfectamente visible y de escasa entidad, por lo que el reclamante pudo evitar caer a la vía pública prestando la debida diligencia.

Sin embargo, la Policía Local informa que, personados agentes en el lugar de los hechos, comprueban que faltaba la tapa de la arqueta de unos 40 x 40 centímetros, por lo que no se puede afirmar sin más que la irregularidad sea de escasa entidad.

No obstante ello, también es cierto que los hechos tuvieron lugar a plena luz del día y que, a la luz del material fotográfico que consta en el expediente, se puede acreditar que las dimensiones de la arqueta a la que le faltaba la tapa eran tales, que resulta imposible no apreciar el desperfecto con un mínimo de diligencia al deambular.

Así pues, si bien la instrucción del procedimiento no llevó a cabo toda la actividad probatoria requerida por el reclamante para que, a través del testigo propuesto pudiera acreditar cómo introdujo el pie en la arqueta, (pues bien pudo tomar declaración al testigo por videoconferencia, como ofreció el reclamante), no es menos cierto que dicha testifical, aun resultando confirmatoria de la veracidad de los hechos, no habría modificado el resultado final, pues no se dan las circunstancias para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial, toda vez que la conducta del perjudicado ha producido la ruptura del nexo causal.

Además, es frecuente el robo de tapas de arquetas por terceros y la empresa encargada del mantenimiento del alumbrado público repuso la tapa en cuanto tuvo conocimiento de su falta.

5. Como ya ha señalado este Consejo Consultivo en relación con caídas sufridas por los peatones en las vías públicas (v.gr., Dictamen 134/2022, de 7 de abril), de la mera producción del accidente no deriva sin más y en todos los casos la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues es preciso que concurra, entre otros requisitos legalmente determinados, la existencia del necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño por el que se reclama.

En relación con este requisito, cuando se trata de caídas producidas en los espacios públicos procede reiterar la doctrina sentada por este Consejo, entre otros, en sus Dictámenes 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio; 374/2014, de 15 de octubre; 152/2015, de 24 de abril; 279/2015, de 22 de julio; 402/2015, de 29 de octubre; 441/2015, de 3 de diciembre; 95/2016, de 30 de marzo, y 402/2016, de

1 de diciembre, recogida en el Dictamen 453/2019, de 5 de diciembre y otros muchos posteriores. En ellos se ha señalado lo siguiente:

«El art. 139.1 LRJAP-PAC exige 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 hay 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. El principio de causalidad parte de la constatación de que todo efecto tiene siempre una causa. Dadas unas condiciones necesarias y suficientes para que se produzca un efecto, éste siempre sucede. En idénticas circunstancias una causa produce siempre el mismo efecto. Una causa puede estar configurada por una serie de condiciones. Todas ellas son necesarias para que se produzca determinado efecto, pero si éste no se produce al eliminar una de esas condiciones, entonces la condición eliminada será la causa determinante del resultado. Las calles de una ciudad presentan distintos planos y elementos sobre su superficie que los transeúntes han de superar o sortear. Así, al cruzar la calle el peatón ha de salvar la diferencia de plano entre el bordillo de la acera y la calzada acomodando su marcha al efecto. Si tropieza con el bordillo de la acera y cae, la causa decisiva no radica en la existencia de ese desnivel. Esta es una condición necesaria para que se produzca la caída, pero la circunstancia decisiva para que se produzca la caída ha sido que el transeúnte no ha acomodado su marcha a las circunstancias de la vía a fin de pasar desde el plano inferior de la calzada al plano superior de la acera. Igualmente, sobre las aceras pueden estar dispuestos diferentes elementos: bolardos, postes de farolas o de semáforos, bancos públicos, objetos dejados circunstancialmente por otros usuarios (...) etc. Todos estos elementos son visibles y los viandantes los sortean en su deambular. Si alguno tropieza con ellos y cae la causa decisiva de esa caída no estriba en la presencia de ese objeto en la vía sino en la distracción del peatón. (...) ».

A La vista de cuanto se ha expuesto anteriormente, se entiende que no cabe apreciar la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público municipal y el daño alegado. Y es que, a la luz de las actuaciones practicadas en el expediente administrativo, resulta acreditada la interrupción del nexo de causalidad, pues la falta de la diligencia debida en este caso por parte del interesado determinó la producción del daño. De tal manera que procede desestimar la pretensión resarcitoria instada por el reclamante. No obstante, deberá corregirse el error material en que incurre la Propuesta de Resolución, que señala como día en que sucedió el hecho lesivo el 5 de septiembre de 2018, cuando en realidad se produjo el 13 de agosto de 2018.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación patrimonial formulada por el interesado, se ajusta a Derecho, tal como se razona en el Fundamento III del presente Dictamen.