Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 9 6 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 22 de abril 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 tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), en representación de (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 130/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

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

2. Es preceptiva la solicitud de dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), habida cuenta de que la interesada reclama en concepto de indemnización la cantidad de 11.647,58 euros, superando los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC, en relación con el art. 81.2 -de carácter básico- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

[*] **Ponente: Sra. de Haro Brito.**

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Sr. Alcalde, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación además de la citada LPACAP, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), 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 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 personales sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal. En este caso, está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las vías públicas, que es de titularidad municipal [art. 26.1.a) LRBRL en relación con el art. 25.2, letra d) del citado texto legal].

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

Asimismo, en el presente supuesto se encuentra legitimada pasivamente la entidad «*UTE (...) [(...) Y (...)]*», en su calidad de adjudicataria del contrato de mantenimiento de la red viaria municipal, y a cuya defectuosa prestación se imputan los daños producidos a la reclamante.

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.

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 (...) .

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 (...) 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 (...) 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 (...), 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.

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, letra 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 (véase, entre otros, el Dictamen 362/2020, de 1 de octubre), circunstancia que ha quedado acreditada en el presente expediente.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo LPACAP. En este sentido, el evento dañoso se produce el día 22 de octubre de 2020 y el escrito de reclamación se presenta ante la Corporación Municipal con fecha 21 de abril de 2021.

6. En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, la demora producida no impide la resolución del procedimiento, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP.

7. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial en principio le correspondería al Sr. Alcalde sin perjuicio de su posibilidad de delegación (Art. 40.1

LMC), que en este caso se ha producido mediante Decreto 72/2023 de 19 de junio, en el concejal de Gobierno del Área de Planificación Estratégica, Sostenibilidad Ambiental y Servicios Públicos

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

II

1. La reclamante insta la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños causados, presuntamente, por el funcionamiento anormal del servicio público municipal.

A este respecto, en su escrito de reclamación inicial se afirma que:

«PRIMERO.- En fecha 22 de Octubre de 2.020 (...) de 82 años de edad a la fecha del accidente, caminaba por la Avenida (...) de esta ciudad, frente al nº 2, sufriendo una caída a consecuencia de la existencia de baldosas sueltas en la acera, tal como consta de fotografías adjuntas a la presente reclamación como DOCUMENTO 2.

SEGUNDO.- Como consecuencia de la caída fue auxiliada por los viandantes y trasladada en primer lugar al Centro de Salud sito en la Avenida (...) y posteriormente trasladada en ambulancia al Hospital Universitario Nuestra Señora de la Candelaria, urgencias trauma y se le diagnosticó fuerte traumatismo facial y hemorragia (epitaxis) , realizándosele diferentes pruebas médicas entre ellas radiológicas a causa de la caída, siendo dada de alta en el hospital y siguiendo las recomendaciones del Médico Maxilofacial remitida a seguimiento en atención primaria, el 26-1-2021 es dada de alta en atención primaria donde se verificó a través de nuevas radiografías la no existencia de fractura nasal y la resolución completa del fuerte hematoma producto del accidente. Se acompaña como DOCUMENTO 3 Historia Clínica, Alta de Consulta Externas hospital Universitario de La Candelaria, parte de lesiones y parte de consulta de atención primaria Centro Barrio La Salud C.S.

Así mismo cabe destacar que el día del accidente 22-10-2020 a las 10:45 horas interviene el Agente nº 13.204 de la jefatura de la Policía Local de Santa Cruz de Tenerife, quien manifiesta "que realizando sus labores propias del servicio en la zona del accidente, es informado de que una señora había sido evacuada al Centro de Salud de la Avenida (...) de esta Capital, tras sufrir una caída que el provocó lesiones en la cara. Que el Agente actuante se desplaza al lugar y se entrevista con la señora accidentada que resulta ser (...), la cual manifiesta haber tropezado con una baldosa suelta en la acera. Que el agente posteriormente comprueba como efectivamente la acera presenta una situación engañosa del firme ya que hay varias baldosas sueltas, que se mueven y están levantadas. Que señaliza la

zona afectada con un cono y se comisiona a los servicios de limpieza para que procedan a limpiar la abundante sangre que mancha el lugar. Que el agente realiza fotografías donde se aprecian las losetas que produjeron la caída, las cuales adjunta".

Se acompaña como DOCUMENTO 4 Informe Policial Nº 8657/20.

De un análisis de la documentación que se acompaña, aportada mediante formato pdf, se deduce claramente la existencia de una negligencia grave por parte del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife al descuidar el estado de las de la vía pública (acera) que es transitada día a día por muchas personas, y que en el presente caso ha derivado en un daño que es cuantificable económicamente, y que afortunadamente y dada la edad de (…) no derivó en un daño irreparable».

2. En lo que respecta a la indemnización solicitada por la reclamante, en dicho escrito de reclamación se afirma sobre ello que *«Importe de indemnización estimada empleando Baremo 2020 con persona de 82 años de edad*

**99 días básicos por incapacidad temporal desde 20-10-2020 hasta 26-1- 2021, a razón de 31,32 euros diarios hasta su total curación total 3.100,68 euros.*

**11 puntos estéticos 8.546,90 euros.*

TOTAL 11.647,58 EUROS».

3. Del expediente resulta que se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial, presentada ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4, de Santa Cruz de Tenerife lo que ni obsta, ni condiciona el cumplimiento de la obligación legal de resolver el procedimiento (art. 21.1 LPACAP), salvo en los casos en los que hubiera recaído Sentencia, lo que no ha sucedido en el presente supuesto.

III

1. En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento administrativo, el mismo se inició el día 21 de abril de 2021 mediante la presentación del escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial.

2. En el procedimiento se ha solicitado el informe preceptivo del Servicio en el que escuetamente se manifiesta que *«Visitada la zona, se comprueba el estado de las losetas frente al número 2, 2ª, 2b y 2c de la Avenida (...), no encontrando ninguna anomalía en las mismas a fecha de 11 de mayo de 2021. Tanto las baldosas como el pavimento asfaltado se encuentran en buen estado, sin grietas ni fisuras y con todas las losetas bien fijadas».*

Así mismo, la empresa concesionaria del Servicio presentó informe señalando que:

«• En las labores de inspección diarias que realiza la U.T.E. no se detectó la existencia de ninguna anomalía previa a los supuestos daños causados por la incidencia en esa ubicación y fecha.

• El Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife no comunicó a la UTE la existencia de ninguna incidencia y por tanto de la necesidad de reparación de la vía en esa ubicación y fecha.

• Ni la Policía Local ni el Cecopal comunicaron a la UTE la existencia de ninguna incidencia en el lugar referido en la fecha del suceso.

(...)

• Recibida la incidencia nos personamos en el lugar de los supuestos hechos donde se observa que el pavimento de la acera en la ubicación referida, presenta algunas losetas sueltas, con un pequeño peralte de aproximadamente 1-1.5 cm.

• Se procedió a reparar la zona el mismo día de la visita.

• Por último, destacaremos que siempre se debe hacer hincapié en la responsabilidad que tenemos todos de transitar por las aceras o por las vías urbanas, en este último caso siempre y cuando no haya posibilidad de hacerlo por una acera, de caminar con un cierto cuidado, ya que es inevitable la presencia de diversos obstáculos y/o tropiezos en estas, como puede ser el mobiliario urbano, las luminarias, la señalización, etc, así como pequeñas irregularidades, las cuales pueden ser percibidas y/o evitadas aplicando la responsabilidad mencionada anteriormente de caminar con ese cierto cuidado.

• Como ya se ha indicado en párrafo anterior, los peatones deben "mirar por donde caminan", intentando no cometer ningún descuido, ya que se debe ver, apreciar y/o evitar las condiciones que puedan provocar una caída. En este caso el tropiezo existente, provocado por el peralte de las losetas no se puede considerar una condición de riesgo debido a las dimensiones de este no son considerables.

• Es por ello que la U.T.E. Conservación vías públicas Santa Cruz declina cualquier responsabilidad que se le intente imputar por el siniestro de referencia al quedar demostrado que no existe ningún nexo causal entre las labores de esta UTE y los teóricos daños sufridos por la reclamante».

Además, obra también el informe de la Policía Local en el que se manifiesta que *«Que el día de la fecha, a las 10.45 horas, mientras realizaba labores propias del servicio en la dirección arriba reseñada, es informado de que una señora había sido evacuada al próximo Centro de Salud tras haber sufrido una caída que le provocó lesiones en la cara.*

Que el agente actuante se desplaza al lugar y se entrevista con la señora accidentada, que resulta ser (…), la cual manifiesta haber tropezado con una baldosa suelta en la acera.

Que el agente, posteriormente comprueba como efectivamente la acera presenta una situación engañosa del firme ya que hay varias baldosas sueltas, que se mueven y están levantadas.

Que se señaliza la zona afectada con un cono y se comisiona a los servicios de limpieza para que procedan a limpiar la abundante sangre que mancha el lugar.

Que el agente realiza fotografías donde se aprecian las losetas que produjeron la caída, las cuales se adjuntan».

Consta igualmente traslado del expediente a la compañía aseguradora municipal, a través de la correduría de seguros, y valoración de los daños personales por parte de aquélla (en la cuantía de 626 euros).

3. La representante de la reclamante solicita como prueba el interrogatorio de la afectada, que no se lleva a cabo, ni se inadmite a través de Resolución expresa. Ello, si bien constituye un defecto formal, no le causa indefensión a la interesada ni impide el pronunciamiento de fondo de este Consejo Consultivo, desde el momento en el que su versión de los hechos ha quedado debidamente determinada en su reclamación inicial, no existiendo duda alguna sobre lo que la misma considera acerca del modo en el que se produjo el hecho lesivo y sus consecuencias (art. 77.3 LPACAP).

4. Posteriormente, se emitió un primer Informe Propuesta de Resolución y el informe de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento (se desconoce la fecha de emisión de ambos), tras el cual se les otorgó trámite de vista y audiencia a la interesada y a la empresa concesionaria del Servicio, no presentado alegaciones ninguna de ellas.

Finalmente, se emitió la Propuesta de Resolución definitiva de sentido desestimatorio, cuya fecha desconoce.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad formulada, al considerar que no concurre relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio y el daño reclamado.

En la redacción de la Propuesta de Resolución se observa cierta divergencia entre el inicio de la fundamentación jurídica de la desestimación y la conclusión final de la misma, concretamente en lo que se refiere a la consideración relativa a los hechos probados, manifestándose que:

«En cuanto al fondo del asunto, se ha de resaltar que en relación a la pretensión suscitada por la reclamante, por caída en la Avenida (...), como consecuencia de la existencia de baldosas sueltas, vista la totalidad de la documental obrante en el expediente, y visto el informe de la Policía Municipal (el agente que se persona en el lugar no observó cómo se produjo la caída, tan solo indica lo que le manifiesta la reclamante, así como la existencia de varias baldosas levantadas. Las fotografías que se recogen en el informe ponen de manifiesto la existencia del citado desperfecto), presuponiendo la veracidad de los hechos relatados por la reclamante, y teniendo en cuenta lo descrito en el informe del agente, en lo que respecta a la caída en vía pública, quedan acreditados. No obstante, existe duda razonable acerca de la relación de causalidad entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público.

Al respecto el art. 26.1.a) de la LRBRL dispone que son servicios públicos municipales, entre otros, la pavimentación de las vías públicas, cuya prestación conlleva necesariamente su mantenimiento en condiciones tales que no puedan causar perjuicios a los particulares.

No obstante, la realidad de un daño acaecido en la vía pública no es suficiente para el reconocimiento de la responsabilidad pretendida, debiendo darse el resto de elementos caracterizadores de esta institución y en particular, el nexo de causalidad directo, inmediato y exclusivo entre el daño y el funcionamiento del servicio público.

En tal sentido, se ha de resaltar que los hechos, según se recoge en el informe policial, acaecieron durante la mañana del 22 de octubre de 2020, que en todo caso tuvieron que tener lugar antes de las 10:45 horas, puesto que, es a esa hora cuando llega el policía al lugar del incidente. De lo anterior, se puede concluir que la caída tiene lugar, con luz natural y con presumible buena visibilidad. Tampoco se ha acreditado por el reclamante ningún impedimento para la visualización del suelo y de sus características, así como ningún problema de movilidad. Así mismo, cabe añadir que la caída se produce en un lugar cercano a la vivienda de la reclamante, dado que esta se produce en la Avenida (...) nº2 y la reclamante reside en la Avenida (...), ubicaciones separadas por una distancia de 36 metros a pie, lo cual indica que la reclamante es conocedora de la zona y de los pequeños desperfectos que puedan existir en ella.

De tal forma que, no puede hacerse alusión a un defecto oculto, sino de un elemento más de la acera de fácil percepción y evitación con un tránsito atento a las circunstancias de la vía. Por todo ello, debe considerarse la caída del interesado como fortuita o accidental y no imputable en modo alguno al funcionamiento de los servicios municipales.

(...) .

Visto todo lo anterior, es a la parte reclamante a quien corresponde, la carga de la prueba de la relación de causalidad entre la lesión sufrida y el funcionamiento del servicio público. Por ello, y dadas las circunstancias expuestas, cabe concluir en el presente caso, no

han quedado acreditados los hechos, el daño sufrido sólo es imputable a la falta de diligencia debida exigible a (...), quien, dada la visibilidad de la zona, era en horario de mañana con luz solar, dado que se trataba de un desperfecto visible y de poca entidad, debió sortear el desperfecto sin dificultad alguna, a lo que ha de añadirse la cercanía del lugar del incidente al domicilio de la reclamante.

En virtud de lo razonado, procede la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la reclamante, al no quedar acreditado los hechos descritos en la solicitud y no concurrir la necesaria relación de causalidad entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público».

2. En el reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 130/2024, de 14 de marzo, entre otros muchos, se ha manifestado con carácter general que:

«De acuerdo con la reiterada doctrina jurisprudencial en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas «debemos recordar que si bien el art. 106.2 de la Constitución Española establece que "los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos"».

Del mismo modo la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo *«de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad».*

«No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados

que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere (...) que concurran los siguientes requisitos:

A) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto, con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, así lo dice la Ley 30/1992, en el art. 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y

D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto éste que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar las demás, la de 6 de febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial» (Fundamento de Derecho cuarto, de la Sentencia n.º 757/2006, de 28 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

3. Asimismo, la reiterada doctrina de este Consejo Consultivo en cuanto a los principios generales de distribución de la carga de la prueba se ven perfectamente recogidos, entre otros, en el Dictamen 410/2023, de 19 de octubre, al señalar:

«Cabe recordar, a este efecto, que, en aplicación del art. 60.4 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio (...), rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general, inferido del Código Civil (...), que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho ("semper necesitas probandi incumbit illi qui agit") así como los principios consecuentes recogidos en los brocardos que atribuyen la carga de la prueba a la parte que

afirma, no a la que niega ("ei incumbit probatio qui dicit non qui negat") y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios ("notoria non egent probatione") y los hechos negativos ("negativa no sunt probanda"). En cuya virtud, este Tribunal en la administración del principio sobre la carga de la prueba, ha de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor (por todas, sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S. de 27.11.1985, 9.6.1986, 22.9.1986, 29 de enero y 19 de febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de septiembre de 1997, 21 de septiembre de 1998). Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (sentencias TS (3ª) de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras)».

2. A la vista de la jurisprudencia expuesta, es a la parte demandante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, la antijuridicidad, el alcance y la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración. Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que exista daño efectivo y que éste sea consecuencia del dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Sobre la Administración recae el onus probandi de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y, del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC), que permite trasladar el onus probandi a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012)».

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto.

4. En este concreto supuesto si bien se puede considerar acreditado que la vía pública referida presentaba ciertas deficiencias, pues los informes obrantes en el expediente coinciden en referir la existencia de varias baldosas sueltas, la interesada

no ha logrado conectar dicha circunstancia con su caída, es decir, no ha aportado prueba alguna que corrobore su versión de los hechos y más concretamente, no prueba que tales baldosas causaran la misma, ni siquiera que sufriera una caída como la referida por ella.

Ello es así porque no aporta prueba alguna al efecto y porque, además, el agente de la Policía Local actuante no presenció los hechos referidos y su actuación fue muy posterior al momento en el que, presuntamente, se produjeron los mismos. Además, las lesiones de la interesada pudieron haberse producido de muy diversas maneras y no solo en la forma manifestada por ella.

5. 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 por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal se considera que es conforme a Derecho por las razones señaladas en el Fundamento IV del presente Dictamen.