Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 31 de mayo de 2024.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), en nombre y representación de (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 193/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El dictamen solicitado tiene por objeto la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, tramitado por el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, 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 (LRBRL).

2. La interesada reclama la completa indemnización de los daños sufridos, cuya cuantía valora en 12.205,93 euros, lo que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Alcalde 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 de la Propuesta de Resolución, resulta 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 (LRJSP), el art. 54 LRBRL, la Ley

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

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

4. En el procedimiento incoado, la afectada ostenta la condición de interesada en cuanto titular de un interés legítimo [art. 4.1.a) LPACAP], puesto que reclama por los daños sufridos como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento del servicio público viario municipal. La legitimación pasiva le corresponde a la Administración municipal, por ser la titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño [arts. 25.2.d) y 26.1.a) LRBRL].

5. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario por lo que correspondería al Sr. Alcalde la resolución del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, salvo que en el Reglamento Orgánico Municipal se disponga otra cosa, según dispone el art. 107 LMC.

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

7. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde la producción del daño, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se presentó el 1 de julio de 2022 respecto de unos daños ocasionados el 4 de julio de 2021, por lo que se cumple el requisito de no extemporaneidad.

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

II

En lo que se refiere a los antecedentes procede reproducir lo manifestado al respecto en el Dictamen anteriormente emitido por este Consejo Consultivo en relación con el presente asunto (Dictamen 68/2024, de 6 de febrero):

«PRIMERO.- Que alrededor de las 15:00 horas del día 4 de julio de 2021, mientras transitaba por las escaleras de acceso a la Playa (...) y de la Playa (...), me resbalé por el mal estado de las escaleras, y al caer me hice un corte profundo en cara externa distal de su MMII derecho a la altura del maléolo tibial externo, donde se visualiza el hueso y los tendones. Llevaba cuidado, calzaba unas zapatillas deportivas y no iba cargada.

La caída se produce como consecuencia del mal estado en que se encuentra la escalera de acceso a la playa, a lo que hay que añadir el deficiente mantenimiento de dicho acceso por parte de la Administración competente.

Que en ese momento transitaban por la misma escalera varias personas que vieron como sucedió todo, entre los testigos estaba (...) con DNI, (...), que me acompaño en todo momento hasta que llegó la ambulancia.

Por la caída me realizo un corte profundo en cara externa distal de MMII derecho a la altura del maléolo tibial externo (tobillo).

Se avisa al 112 y me la trasladan de urgencias al C.S. de Maspalomas.

También se personó una patrulla de la Policía Local los cuales me auxiliaron hasta que llegaron los técnicos de la ambulancia.

La policía local emitió informe con número 419-2021.

Sobre la 16:00 aproximadamente soy atendida en el centro de salud de Maspalomas por el doctor y la enfermera en funciones, me limpian la herida, me aplican anestesia y me dan 10 puntos de sutura, dejando un drenaje. Me pautan antibiótico durante 5 días y reposo domiciliario y me indican que a las 48 horas vaya por mi centro de salud y allí me realizarán la cura.

En el CS de Maspalomas se me diagnostica de herida profunda a nivel del tobillo sin lesión tendinosa asociada. Se me realiza cura, desinfección y 10 puntos de sutura 3 ceros. Es importante significar que en ningún momento me realizaron RX para verificar que no hubiera lesión tendinosa asociada.

SEGUNDO.- Que la evolución de las heridas causadas ha sido la siguiente:

-El 6 de julio asisto al Centro de Salud de Arucas para la cura de la herida.

-El 7 de julio vuelvo a realizarme otra cura en el Centro de Salud de Arucas.

• El 13 de julio acudo a cita con mi médico de cabecera en el Centro de Salud de Arucas. Según el doctor la herida presenta inflamación, pero está bien, me indica que continúe con las curas y se proceda a la extracción de los puntos el jueves 15 de julio. Yo le indico que me duele y me molesta mucho la herida y que noto que no estoy evolucionando bien. Este día inicio deambulación con muletas.

• El 15 de julio acudo al Centro de Salud de Arucas, donde me retiran los puntos de sutura.

-El 19 de julio asisto a urgencias del Hospital (...) para que un traumatólogo me examine la herida ya que presentaba mal aspecto y el dolor que sentía era muy intenso y persistente. Me revisan y me indican que tengo una infección, me curan, me vuelven a tapar la herida, me pautan un antibiótico 5 días y me indican que el miércoles día 21 pase por consultas externas para revisar la herida y realizar cura.

• El 21 de julio, acudo a urgencias del HOSPITAL (…) ya que el dolor sigue persistiendo y la herida sigue empeorando. Allí me examinan en el Servicio de Traumatología y me tienen que intervenir, con anestesia local, me abren la herida y la limpian y vuelven a cerrar con puntos de sutura, me ponen antibiótico intravenoso y antitetánica. Me pautan mantener pierna elevada y no cargar peso.

-El 23 de julio de 2021 acudo al Hospital Dr. Negrín y soy vista por el dolor que siento y la mala evolución. Me limpian la herida y me retira un punto de sutura. Me atiende el Jefe de cirugía plástica del Hospital Dr. Negrín y el traumatólogo que me realizó la intervención quirúrgica.

-El 26 de julio de 2021 acudo a urgencias del Hospital Dr. Negrín y soy atendida en el Servicio de Traumatología por dolor y mala evolución. Área necrótica delimitada. Cierre por segunda intención. Se pauta reposo y evitar estar de pie mucho tiempo.

-El 30 de julio de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de la herida.

-El 31 de julio de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de la herida.

-El 1 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de la herida.

-El 2 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de la herida.

-El 3 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de la herida.

-El 4 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de la herida.

-El 6 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.

-El 9 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.

-El 11 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.

-El 13 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.

-El 17 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.

-El 20 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.

-El 26 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.

-El 30 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.

-El 3 de septiembre de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.

-El 10 de septiembre de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.

-El 15 de septiembre de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.

-El 28 de septiembre de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.

-El 7 de octubre de 2021 acudo al CS de Arucas por inflamación en el tobillo derecho y recibo el alta médica.

Durante todo el proceso he sufrido grandes dolores en la zona e insomnio provocado por el dolor, he tenido que parar el proceso de estudio que estaba realizando para las oposiciones, rechazar una oferta de trabajo por estar convaleciente y no poder andar sin muletas ni permanecer mucho rato de pie.

A fecha actual sigo con molestias e inflamación en el tobillo que me produce dolor y cojera.

Actualmente pendiente de resultado de pruebas de RX Y ECOGRAFÍA DE TOBILLO, solicitadas por traumatólogo en mayo de 2022.

TERCERO.- Que recibí el alta médica el pasado 7 de octubre de 2021.

CUARTO.- DESCRIPCIÓN DE LAS LESIONES/SECUELAS.- Como consecuencia de los hechos descritos se me han ocasionado los daños y secuelas siguientes:

• Herida de 6x2 cm en borde externo pie derecho.

• Mecanismo de producción por contusión directa sobre MMII derecho con herida en cara externa de la extremidad a la altura de maléolo tibial, lesión cicatricial de 6 x 2 cm, hipercrómica y queloidea.

• Edema secundario a la lesión que me produce una cojera leve.

QUINTO.- CUANTIFICACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN. Que se reclama una indemnización por los daños causados de DOCE MIL DOSCIENTOS CINCO EUROS CON NOVENTA Y TRES CÉNTIMOS DE EURO-12.205,93- euros más intereses del artículo 20 de la LCS, o en su defecto, los correspondientes desde la interposición de la presente reclamación. Y ello de conformidad con lo prevenido por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, y tomando como base para el cálculo de la misma, el baremo vigente para el año 2021 (BOE Nº43 de 19 de febrero de 2021) fijado por la Ley de Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículo de Motor, (Ley 30/1995 de 8 de noviembre), ya que en ausencia de norma vinculante que establezca un baremo a seguir, éste es el parámetro más utilizado por los Tribunales para cuantificar la indemnización por los daños causados a las personas derivados de responsabilidad civil extracontractual».

III

1. En cuanto al procedimiento, se inició con el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial presentado por la interesada el día 1 de julio de 2021.

2. En el presente procedimiento obra el informe del servicio de vías y obras del Ayuntamiento en el que se afirma que *«Tales vías de acceso datan, al menos, de hace más de cuatro décadas siendo por tanto anteriores a cualquier tipo de normativa contractual de obligado cumplimiento, más que por las labores propias de conservación y mantenimiento. La*

mayoría de la longitud de la zona de acceso se encuentra pavimentada de hormigón visto, algunos tramos en tierras y otros forrados con pavimento. El estado del pavimento de hormigón varía, siendo en su mayoría un hormigón con textura rugosa a lo largo del paseo, téngase en cuenta que gran parte del paseo está permanentemente sometido a la acción del oleaje y los efectos climáticos adverso existiendo escalones en carrera de marea, hecho por el cual se puede justificar la existencia de zonas en mejor o peor estado de conservación.

Notar que el Ayuntamiento ha ejercido y ejerce las labores propias de advertencia de la zona mediante señalética y balizamiento cuando se requiere las mismas.

En este caso concreto, hacer notar que la presencia de pavimentos de texturas lisas pudieran dar lugar a un mayor número de incidentes en la misma, al ser una zona que frecuentemente se encentra mojada».

3. Así mismo, se acordó la apertura del periodo probatorio, practicándose la prueba testifical propuesta por la interesada, la cual consta reproducida en el expediente de la siguiente manera:

«En las Oficinas municipales, servicio de responsabilidad patrimonial, siendo las 12:30 horas comparece (...) con DNI (...), en calidad de testigo de la caída que sufrió (...), con DNI (...), el pasado 4 de julio de 2021 que ha dado origen a la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial donde se acordó oírle en declaración. Asiste la letrada de la reclamante, (...)

Preguntada por la relación que mantiene con la reclamante manifiesta que es amiga íntima de la misma (...)

Preguntada si vio como se cayó que iba detrás de su amiga, cuando vio que se resbaló, y que con la gravilla o tierrilla se cayó. Se hizo una herida en el tobillo con el filo de una laja (...)

Preguntada si apreció los carteles de precaución y peligro manifiesta que no, que no vieron cartel alguno (...)

Preguntada por donde sucedió la caída (se le muestran fotos) que identifica aproximadamente la zona de caída, y manifiesta que no fue con el filo de una laja, sino con el filo de un escalón. (...)

Preguntada por si la reclamante iba cargada con bártulos propios de la playa manifiesta que no, que sólo el bolso de playa. (...)

Preguntada por la letrada que calzado llevaba el día de los hechos, manifiesta que unas playeras deportivas.

Preguntada por la letrada si el día de los hechos la playa estaba abierta al uso de las personas manifiesta que sí.

Preguntada por la letrada si vieron el estado de la escalera manifiesta que no es la primera que accedían por el mismo sitio, con el cuidado del estado dado que el acceso está mal».

4. Así mismo, se omitió, tras la instrucción del procedimiento, el preceptivo trámite de vista y audiencia, y posteriormente, los días 12 y 14 de diciembre de 2023 se emitieron dos Propuestas de Resolución, que fueron objeto del Dictamen de este Consejo Consultivo 68/2024, de 6 de febrero, por el que se le requirió a la Administración que se le otorgara dicho trámite omitido a la interesada.

Posteriormente, el Ayuntamiento le otorgó el trámite de vista y audiencia a la interesada, que fue notificado en varias ocasiones, no formulando alegaciones.

El día 29 de febrero de 2024 se emitió la Propuesta de Resolución definitiva.

5. Por último, se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial, que se sigue ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4, de Las Palmas de Gran Canaria; 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 firme.

IV

1. En la nueva Propuesta de Resolución se desestima la reclamación formulada por la interesada, pues se continúa considerando por parte del órgano instructor que no concurre nexo causal existente entre el daño causado y el funcionamiento del servicio municipal, puesto que entiende que el hecho lesivo se debe a la propia conducta de la interesada.

En relación así con la cuestión de fondo, se hace constar en la Propuesta de Resolución:

«En primer lugar, el día 4 de julio de 2021, (...) se encontraba en la playa (...) con su amiga y testigo del accidente (...) Dicha testigo durante su comparecencia, indicó que no era la primera vez que accedían a la referida playa por el ya mencionado acceso, por lo que se presupone que debían conocer el estado de la escalera antes de la caída y que el accidente ha debido producirse a causa de la propia negligencia del recurrente, quien era conocedor del lugar y del riesgo que comporta su paso por la zona. En relación con lo argumentado, cabe destacar que los hechos ocurrieron en las horas centrales del día (15:00 horas), y en condiciones que no consta que impidiesen la amplia visibilidad de las escaleras, por lo que "la

tierra y gravilla", palabras utilizadas por dicha testigo, serían perfectamente apreciables si se hubiese prestado la normal atención a la deambulación.

En este sentido, la Audiencia Nacional en la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1º, en la Sentencia de 9 de enero de 2009, expresa, transcrito literalmente que: "cierto desgaste en el perfil de algunos escalones tampoco puede considerarse como especialmente peligroso ni causa de accidente alguno. Por lo demás, resulta que el hecho de que las escaleras estén húmedas o tengan restos de arena no puede considerarse, tampoco, como deficiente mantenimiento y ello pues no se olvide que se trata de unas escaleras de acceso a una playa". De las fotografías aportadas por la accidentada, no parece deducirse que exista un mal estado de conservación porque la escalera en cuestión cuenta con barandilla en buen estado a ambos lados, permitiendo a sus usuarios agarrarse para mayor seguridad, extremo éste que no fue mencionado en el escrito presentado por (...), por lo que se presume que no hizo uso de las mismas al utilizar las escaleras. Es decir, esta conducta de la propia víctima, pudo haber sido determinante del daño sufrido, ya que podría haber evitado dicho daño. De igual modo, el paseo de la Playa (...) contaba con señalización de precaución debido al estado de conservación de los balaustres, encontrándose actualmente en situación de rehabilitación, por lo que, en el paseo transitado para acceder a las escaleras existía advertencia mediante señalética y balizamiento. Razón por la cual, debería transitarse por la zona con un mayor cuidado, así la Sentencia número 451/2005 de 17 de junio del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2º, hace alusión a la falta de cuidado, afirmando que: "hay que atribuir el referido tropezón a la desatención o falta de cuidado de la propia lesionada, teniendo en cuenta que los hechos tuvieron lugar a plena luz del día y que no consta que la misma tuviera algún tipo de incapacidad que le impidiera su visualización". Se concluye que el origen del accidente ha de situarse en el propio comportamiento de la recurrente, a causa de la negligencia de ésta, quien era conocedora del lugar y del riesgo que comporta su paso por la zona y no en la actuación de la Administración.

En segundo lugar, en el informe emitido por el Ingeniero Civil del Servicio de Vías y Obras se expone que el estado del pavimento de la escalera, donde tiene lugar la caída, es de hormigón con textura rugosa teniendo en cuenta que está permanentemente sometida a la acción del oleaje y los efectos climáticos adversos lo que supone un desgaste fácilmente perceptible y evidente. Incluso, existen escalones en carrera de marea, hecho por el cual se puede justificar la existencia de zonas en mejor y peor estado de conservación. Del mismo modo manifiesta que, "la playa o zonas de baño de la zona, se emplazan en áreas de muy difícil acceso, sólo posible de alcanzar a pie, entre acantilados, existiendo dos vías de acceso para las mismas.". Es decir, la playa se encuentra en áreas de muy difícil acceso lo que supone acceder a ella con un mayor cuidado, justificándose, aún más, la negligencia, desatención y falta de cuidado de la recurrente quien era conocedora del lugar y del riesgo que comporta su paso por la zona.

En tercer lugar, en relación con las dos vías de acceso hacia la Playa (...), nombradas en el Informe Técnico del Ingeniero Civil del Servicio de Vías y Obras, cabe apreciar que la recurrente, presuntamente, accede desde la calle (...) con un recorrido de unos 138 metros aproximadamente hacia la playa. En este recorrido se puede acceder desde tres puntos diferentes a la playa, mediante unas escaleras, siendo una de éstas las escaleras que nos ocupan en este caso. El segundo acceso, es desde la calle (...) donde se accede desde el paseo peatonal, con un recorrido de unos 91,6 metros desde los aparcamientos, hasta unas escaleras de fácil acceso que llevan directamente a la playa. (...), conocedora de la playa, podría haber accedido a ésta a través de la segunda vía de acceso mencionada, contando con unas escaleras de fácil acceso, lo que supondría menor recorrido y menor riesgo, evitando el daño sufrido por el supuesto "mal estado de las escaleras" alegado por la recurrente; argumento que refuerza la negligencia y falta de cuidado de la recurrente.

Por todo lo expuesto anteriormente, cabe alegar que no existe nexo causal entre la caída y el funcionamiento del servicio público. La situación de desgaste del pavimento de la escalera en cuestión es generalizada, visible a simple vista y fácilmente apreciable, no impidiendo su estado el normal uso de peatones con las precauciones que son propias ante un pavimento sometido al oleaje y los efectos climáticos, contando con barandilla en buen estado a ambos lados por lo que, no puede considerarse que exista en modo alguno un mal funcionamiento de la administración local. Se entiende que, el citado hecho tuvo su origen en la falta de atención a causa de la propia negligencia de la recurrente, quien era conocedora del lugar y del riesgo que comporta su paso por la zona, de manera que no es posible establecer una relación de causa/ efecto entre la lesión sufrida y el funcionamiento del servicio público».

2. En el Dictamen de este Consejo Consultivo 130/2024, de 14 de marzo, entre otros muchos, hemos manifestado 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. Por otra parte, 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 plenamente aplicable al presente asunto.

4. Pues bien, en el presente asunto, así las cosas, ha resultado demostrada, ciertamente, la realidad del hecho lesivo alegado por la interesada en virtud de la declaración testifical practicada, la cual se ha visto corroborada por la distinta documentación obrante en el expediente. Por tanto, está demostrado que la interesada sufrió un corte profundo en la cara externa distal de su pierna derecha a la altura del maléolo tibial externo, ocasionado por uno de los peldaños de la escalera de piedra rústica por la que estaba permitido acceder a la playa a la que se dirigía la interesada.

Así mismo, también ha quedado probada la realidad de los daños sufridos a causa del accidente en virtud de la documentación médica aportada por la interesada, especialmente, por el informe médico-pericial.

Sin embargo, entre otros muchos, en el reciente Dictamen de 213/2024, de 3 de mayo, este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de recordar la doctrina que tiene elaborada a propósito de estos asuntos y que ahora reproducimos:

««Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares (véanse, por todos, los DDCC 55 y 81/2017) que la existencia de irregularidades en el pavimento no produce siempre e inevitablemente la caída de los peatones, pues la inmensa mayoría transitan sobre ellos o los sortean sin experimentar caídas. En muchos casos la caída de un peatón no se debe por tanto a la mera existencia de esa deficiencia, sino, como en este supuesto, a que a ella se ha unido de manera determinante la negligencia del transeúnte.

En este sentido, en el Dictamen 142/2016, de 29 de abril, se señala por este Organismo lo siguiente:

" (...) de la presencia de obstáculos o desperfectos en la calzada no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que tales irregularidades, de existir, resulten visibles para los peatones, porque estos están obligados a transitar con la debida diligencia al objeto de evitar posibles daños (DDCC 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; y 95/2016, de 30 de marzo, entre otros muchos)"».

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto.

4. Así mismo, en el Dictamen 382/2019, de 29 de octubre, se afirma:

« (...) En lo que atañe al nexo causal, se ha superado la inicial doctrina que supeditada la responsabilidad de la Administración a la existencia de una relación no solo directa sino exclusiva entre el funcionamiento del servicio y el resultado lesivo (STS 28-1-1972), lo que suponía excluir dicha responsabilidad cuando en el proceso causal incidía el comportamiento del perjudicado o la intervención de tercero, de manera que la jurisprudencia viene manteniendo que dicha intervención no supone excluir la responsabilidad de la Administración, salvo que aquella resulte absolutamente determinante.

(...) No obstante, el carácter objetivo de esta responsabilidad no supone que la Administración haya de responder de todas las lesiones que se produzcan en el ámbito del servicio público, siendo preciso para ello que la lesión pueda imputarse al funcionamiento del servicio, quedando exonerada la Administración cuando la intervención de tercero o del propio perjudicado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante del resultado lesivo, quebrando la relación con el servicio público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo sea defectuoso»».

Esta doctrina, como decimos, también es aplicable al presente asunto.

Por todo ello, procede manifestar que no concurre el requerido nexo causal entre el funcionamiento del servicio y los daños reclamados por la interesada, toda vez que esta última con su propia conducta contribuyó decisivamente a la producción del hecho lesivo, revistió suficiente intensidad para ejercer una influencia determinante del resultado lesivo, ocasionando así la plena ruptura del antes indicado nexo causal, pues la interesada conocía las características de la escalera donde se produjo el accidente, que, por lo demás, a la hora en la que se produjo eran fácilmente perceptibles para cualquiera, más allá de su conocimiento sobre la zona; lo que implica que, con la atención requerida al transitar por ella y con la ayuda de la barandilla que en la zona del accidente se hallaba en adecuado estado de conservación, como cabe observar a resultas del material fotográfico obrante en el expediente; con lo que habría podido transitar por la escalera sin sufrir percance alguno.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación formulada por la interesada, es conforme a Derecho, en virtud de los motivos expuestos en el Fundamento IV de este Dictamen.