Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 9 7 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 3 de julio de 2024.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Teguise en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 334/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 20 de mayo de 2024 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 23 de mayo de 2024), se solicita dictamen sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Teguise, incoado en virtud de una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños que se alega, han sido causados por el funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden al citado Ayuntamiento en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL).

2. La interesada cuantifica la indemnización que solicita en la cantidad de 7.760 euros, cuantía que determina el carácter preceptivo 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 adelante, LCCC), en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resultan de aplicación, además de la citada LPACAP, los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015,

[*] **Ponente: Sra. Luengo Orol.**

de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), el art. 54 LRBRL, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de municipios de Canarias (en adelante, LMC).

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1. En este sentido, se ha de indicar que la reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal [arts. 25.2, apartados c) y d) y 26.1.a) LRBRL].

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

5. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la interesada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

6. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP. Así, la reclamación se presentó el 9 de octubre de 2019 respecto de unos daños que tuvieron lugar el día 6 de octubre de 2019.

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

8. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde a la Sra. Alcaldesa, sin perjuicio de las delegaciones que ésta pueda efectuar en otros órganos municipales.

II

La reclamante promueve la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial a fin de que le sea reconocido el derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el deficiente funcionamiento del servicio municipal de conservación y mantenimiento de las vías públicas.

A este respecto, la interesada en su escrito de reclamación expone:

«Que el pasado domingo, día 6 de octubre, estaba de visita en casa de mi hija, (...), testigo de los hechos que a continuación relato, en costa Teguise.

Que salimos a caminar, en compañía de mi nieto pequeño de 5 años.

Que eran las siete de la tarde.

Que cuando íbamos caminando por la calle (...), antes de llegar a la altura de las obras municipales del campo de fútbol, caminando por la acera de la izquierda sentido hacía la ciudad jardín, tropecé con una baldosa que estaba completamente desencajada por un lateral, estaba levantada. Tenía el borde blanco del mismo color casi que el de la baldosa, que me fue imposible distinguir.

Que tropecé con ella y caí al suelo dándome un fuerte golpe en la cara, en la mano derecha y en la rodilla derecha.

Que, tras levantarme con mucha dificultad y dolor, estaba sangrando profusamente por la boca y con un dolor muy intenso en la rodilla. Que ayudada por mi hija me incorporé y en ese momento un coche se paró a auxiliarnos, una joven diligentemente nos acercó a casa de mi hija, desde donde nos dirigimos a urgencias.

Que en urgencias pudieron comprobar que se me había partido el labio inferior, una herida muy profunda que precisó de un punto de sutura reabsorbible. Se me partieron las dos fundas dentales de la mandíbula superior y se me cayeron los dos dientes de al lado que tenía en un puente sujeto a las dos fundas que se partieron y presentaba un golpe muy fuerte en la nariz barbilla y dedo de la mano derecha y rodilla derecha.

Que tras 5 radiografías comprobaron que no tenía nada roto a nivel óseo salvo la boca y los dientes. Me dieron un punto en el labio partido y me recetaron antiinflamatorios, hielo y reposos.

Que el jueves día 10 tengo cita con el dentista para valorar los daños en los dientes. Aportaré a este expediente, una vez lo tenga, el presupuesto de lo que cueste arreglar los daños sufridos en la boca».

Acompaña al escrito de reclamación, fotos del lugar del siniestro, así como de su rostro tras el accidente, informe médico de lesiones y declaración jurada de su hija, (...), sobre los hechos acaecidos, quien, al parecer, la acompañaba en el momento del accidente. En la misma se señala:

«Por medio de la presente, la que suscribe, (...), con DNI (...) y 47 años de edad domiciliada en la calle (...), en Costa Teguise, quiere hacer la siguiente declaración sobre el accidente sufrido en la vía pública por mi madre, el pasado 6 de octubre.

Que ese día salí a caminar por la tarde, sobre las 6:45, en compañía de mi hijo de 5 años y mi madre, (…), con la intención de dar un paseo.

Que cuando estábamos caminando por la calle (…) antes de llegar a las obras municipales del campo de fútbol, caminando por la acera, mi madre tropezó con el bordillo levantado de una baldosa que no pudimos apreciar hasta que prácticamente estábamos encima de ella.

Mi madre se cayó al suelo quedando tendida y llevándose un fuerte impacto en la cara.

La incorporé y comprobé que sangraba profusamente por la boca, y se quejaba con gestos de dolor de la boca y de la rodilla. Mientras intentaba llamar por teléfono, para que nos auxiliaran una persona, una chica, que iba en una furgoneta blanca, paró dando la vuelta preguntándonos si podía ayudarnos. Le pedimos que nos llevara a mi casa, cosa que hizo rápidamente.

En mi casa intentamos parar la hemorragia con hielo y presión y con hielo parar la inflamación de la nariz y de la rodilla.

Cuando mi madre se calmó y una vez asegurada la hemorragia fuimos al servicio de urgencias del ambulatorio de Valterra, donde le hicieron 5 radiografías y tomaron la decisión de cerrar la herida del labio inferior que había vuelto a sangrar, con un punto de sutura reabsorbible. Comprobado que no había rotura de huesos, aunque si de dientes (se le cayeron las dos fundas de los incisivos delanteros de la mandíbula superior y los dos dientes de al lado sujetos con un puente que, al perder la sujeción de las fundas, no tenían donde anclarse) y fuertes contusiones en la nariz, en la mano derecha y en la rodilla derecha, además de raspones en los dedos y barbilla. Realizaron parte de lesiones y le recetaron antiinflamatorios y analgésicos con recomendación de reposo y hielo.

Al día siguiente me desplacé hasta el lugar de los hechos realizando las fotografías que aporto al expediente, y en esta declaración, comprobando que la baldosa seguía allí en la misma posición y las manchas de sangre de las heridas de mi madre.

He solicitado cita con la dentista para el jueves con el objeto de que le valoren los daños de la boca. Cuando tenga el presupuesto de lo que cueste la reposición de las piezas dentales perdidas, mi madre adjuntará el mismo a este presupuesto

Mi madre tiene 72 años, es una persona que no tiene problemas de movilidad, se desplaza con soltura y es totalmente autónoma».

III

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

- El procedimiento se inició con la presentación del escrito de reclamación inicial de la interesada, lo cual se efectuó el día 9 de octubre de 2019.

- Con fecha 3 de junio de 2020, se dictó Decreto de la Alcaldía por el que se admitió a trámite la reclamación formulada y se le concedió a la interesada un plazo de diez días, para que aportara cuantas alegaciones, documentos o información estimara conveniente a su derecho y propusiera cuantas pruebas estimara pertinentes. A tal efecto, el 13 de julio de 2020, la interesada aportó presupuesto de reparación de daños emitido por su dentista, por importe de 7.760 euros, si bien señala que no ha procedido a su reparación por falta de medios económicos.

- Con fecha 14 de septiembre de 2020, por el instructor del expediente, se solicita a la Oficina Técnica Municipal informe sobre los siguientes extremos:

* Titularidad de la vía donde ocurrieron los hechos.

* Descripción del estado y situación de la vía.

* Relación de causalidad existente entre el estado de la vía y los daños producidos.

- Con fecha de 17 de marzo de 2021, se emite informe por el técnico municipal del siguiente tenor:

« (...) Segundo.- Titularidad de la vía donde ocurrieron los hechos:

Analizado el Inventario de Bienes Municipales del Ayuntamiento de Teguise (aprobado en Ayuntamiento de Teguise Pleno de fecha 12/MAR./2014), la vía donde ocurrieron los hechos, "C/(...)", en el núcleo de Costa Teguise, T-M. Teguise, es de titularidad municipal y tiene la siguiente descripción:

CALLE (...)

Según Plan General, la zona está considerada como: Sistema Viario Local.

Tipo de vía y/o Calle: "CL" Sección tipo "F"

(...)

Nombre de la vía, calle y/o paseo: C/(...).

N.º de identificación: 0764.

(...)

Núm. de Carriles en la actualidad: Vía de doble dirección.

Número de aceras en la vía: 2 (aceras a ambos lados de la vía).

Anchura de las aceras:1,5 m.

Anchura total de la vía: (2 carriles de 3.4m + 2 zonas de parking de 2 m). Total de la calzada 10.8m.

Coordenadas lugar del accidente: (Latitud: 29° 0'51.84"N), (Longitud: 13°29'42.35"O)

Zona: Costa Teguise

Tercero.- Descripción, estado y situación de la vía:

Por parte de este quien firma el presente informe, se gira visita de comprobación el 10-03-2.021, al lugar donde se produjo el accidente alegado, observando lo siguiente:

La vía posee asfalto en todo su ancho, dispone de aceras a ambos lados de la vía, y no dispone de Alumbrado público. El estado de la vía de rodadura no es bueno, por lo que se observa.

Las aceras están compuestas de baldosas, que en el momento de la inspección y en lugar del accidente alegado, no presenta desniveles, aunque si se puede afirmar que, por el paso del tiempo, se observan pequeños desconchones de algunas losetas, aunque no peligrosos para el tránsito de las personas.

Se pudiera entender, y por lo observado en la fotografía que se aporta por parte de la denunciante, que, con posterioridad a los hechos denunciados, el citado resalte de la baldosa, fue reparado, por lo que actualmente sus condiciones son adecuadas para el tránsito de las personas.

Cuarto.- Relación de causalidad existente entre el estado de la zona y daños producidos:

1.Por este Servicio Municipal se ha realizado inspección en la zona donde ocurrieron los hechos objeto de este informe, tal y como se comentó anteriormente, en los que principalmente se observó lo siguiente:

a)Que la acera donde se produjo el accidente, según la denuncia puesta de manifiesto, ante esta administración por (...), no presenta desniveles, aunque sí se puede afirmar, que por el paso del tiempo, se observan desconchones de algunas losetas, que tiene pequeñas irregularidades y resaltes, que a sin prevista y en la zona del accidente, no serían peligrosos para el tránsito de las personas. Se adjunta fotografías sacadas en el momento de la inspección ocular a la zona.

2.Que los daños ocasionados objeto de reclamación por el afectado, no pueden ser contrastados y/o analizados por este Servicio Municipal, por no ser competente, ni está cualificado para ello.

3.Si analizamos la fotografía que aporta la denunciante, se observa que la loseta causante del tropiezo, está totalmente arreglada, por lo que este técnico no puede entrar a valorar más allá de lo visto en la propia fotografía, en la que se pudiera entender que no se

estaría cumpliendo con los mínimos a cumplir en lo que se refiere a Accesibilidad de cualquier acera pública.

Quinto.- Conclusión:

Por todo lo anteriormente, por este Servicio se confirma que en el momento en el que los hechos se produjeron, el estado de la acera en la Calle (...), (según copias fotografías de la zona), se puede apreciar el mal estado de la misma y principalmente por una de las baldosas levantada, entendiendo consecuentemente, que el estado del lugar, ha podido ser causa de que los hechos sobre los que recae la reclamación de razón, se hayan producido, y por tanto estaría probada la responsabilidad del Ayuntamiento, en la que propongo, que se proceda al resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados».

- Con fecha 23 de junio de 2021, se otorga trámite de vista y audiencia a la interesada, al que se acompaña informe del servicio, de lo que aquélla recibe notificación el 14 de julio de 2021.

- Con fecha de 27 de julio de 2021, por la reclamante se presenta escrito de alegaciones en el que se ratifica en lo ya solicitado, a lo que añade que la acera ha sido reparada tras el accidente. Asimismo, aporta nuevamente presupuesto de reparación del dentista así como documento bancario que acredita la cuantía de la pensión que cobra, en cuya virtud afirma no disponer de medios económicos para abordar el arreglo de la boca.

- El día 7 de enero de 2022 se emitió Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

- Mediante oficio de fecha 10 de enero de 2022 se solicitó de este Consejo Consultivo la emisión del preceptivo dictamen.

- Con fecha 21 de febrero de 2022, por este Consejo Consultivo se emite el Dictamen 63/2022, por el que se acuerde retrotraer el presente procedimiento a los efectos de proceder a la apertura del periodo probatorio *«requiriéndose a la reclamante para que aporte o proponga los medios de prueba que estime adecuados para acreditar sus pretensiones, se practiquen, en su caso, las que se estime pertinentes, se de vista del expediente y trámite de audiencia a la interesada y, finalmente, a la vista de todo lo anterior, se redacte una nueva Propuesta de Resolución que debe ser sometida a la consideración de este Consejo».*

- Con fecha 23 de febrero de 2022 se dicta Acuerdo por el órgano instructor en el que se acuerda poner de manifiesto el expediente administrativo para que *«pueda la interesada aportar o proponer todos los medios de prueba que estime adecuados*

para acreditar sus pretensiones, en virtud de los cuales se abrirá un periodo probatorio, a efectos de practicar todas aquella prueba que se considere pertinente».

Notificada esta resolución a la interesada con fecha 14 de marzo de 2022, no se propuso la práctica de prueba alguna.

- Con fecha 22 de abril de 2024, se otorga nuevo trámite de vista y audiencia a la interesada, de lo que aquélla recibe notificación el 26 de abril de 2024, presentando escrito de alegaciones con fecha 10 de mayo de 2024.

- Con fecha 20 de mayo de 2024 se emite Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por (...) con fundamento en la falta de acreditación del modo y lugar en que ocurre el hecho lesivo y, por tanto, la imposibilidad de imputarlo al funcionamiento del servicio viario municipal. Por ello, considera que no concurren los requisitos necesarios para que proceda la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración.

2. En relación con el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, la reiterada doctrina jurisprudencial ha venido señalando que «debemos recordar que si bien el artículo 106.2 de la Constitución Española establece que "los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos". Del mismo modo el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo "de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad".

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es

imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

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

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

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

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, así lo dice la Ley 30/1992, en el artículo 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y ART 32 DE LA Ley 402015, de 1 de octubre

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

3. Asimismo, respecto a la carga de la prueba en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas este Consejo Consultivo ha venido manteniendo reiteradamente 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».

4. Sentado lo anterior, en el presente caso, de las pruebas obrantes en el expediente administrativo ha quedado acreditado el hecho lesivo. En este sentido, tanto el parte de lesiones como el escrito de la testigo presencial de los hechos que constan en el expediente ponen de manifiesto el día y la hora en que tuvo lugar el siniestro, siendo además las lesiones sufridas por la reclamante las propias de una caída como la acaecida. Ahora bien, ello por sí solo no es suficiente para apreciar la responsabilidad de la Administración, sino que además es necesario acreditar la concurrencia de la debida relación de causalidad entre dichos daños y el funcionamiento del servicio público implicado.

Tal como ha venido reiterando este Consejo Consultivo en numerosos Dictámenes (18/2022, de 13 de enero y 157/2021, de 8 de abril, entre otros muchos) siguiendo abundante jurisprudencia:

« (...) 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)».

A lo que hay que añadir, de acuerdo con nuestro Dictamen 174/2022, de 4 de mayo, entre otros muchos, que:

«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares 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)».

Asimismo, nuestra reiterada doctrina recogida, entre otros, en el Dictamen 307/2018, de 11 de julio, viene a completar lo anterior al señalar*:*

«No obstante, este Consejo también ha mantenido que los ciudadanos tienen derecho, cuando transitan por los espacios públicos destinados a tal fin, a hacerlo con la convicción de una razonable seguridad y es obligación de la Administración mantener las vías públicas en adecuadas condiciones de conservación, velando por la seguridad de los usuarios de las mismas, adoptando las medidas que fueren necesarias con el fin de evitar la existencia de riesgos que culminen con un accidente como el aquí producido (Dictámenes 468/2014, de 30 de diciembre; 441/2015, de 3 de diciembre; 4/2016, de 12 de enero; 115/2016, de 12 de abril; 274/2016, de 19 de septiembre; 463/2017, de 19 de diciembre y 91/2018, de 7 de marzo, entre otros).

Al respecto este Consejo Consultivo ha manifestado en el reciente Dictamen 85/2018, de 1 de marzo, que es responsabilidad de las Administraciones Públicas titulares de las vías asegurar que en los lugares de obligado paso y uso por los peatones no existan obstáculos o elementos que dificulten su deambulación segura y que estos usuarios pueden depositar su confianza en que las mismas velarán por el adecuado estado de dichos lugares y no se vean obligados a incorporar especiales cautelas en su utilización"».

Pues bien, en el presente expediente, una vez examinado el material probatorio obrante en las actuaciones, así como los argumentos jurídicos ofrecidos por la Administración, consideramos que procede desestimar la pretensión resarcitoria planteada por la reclamante, puesto que consideramos que los daños sufridos por ella resultan imputables a su falta de diligencia al deambular por la zona en la que aconteció el hecho lesivo.

En efecto, si bien en el informe del Servicio se concluye que el estado del lugar ha podido ser causa de los hechos por los que se reclama, reconociendo la existencia

en la acera de una baldosa levantada; lo cierto es que en el presente caso hay que tener en cuenta que la caída se produce en una acera lo suficientemente amplia (1,5 m) como para poder esquivar sin dificultad la baldosa que se encontraba desencajada, la cual es perfectamente visible desde bastante distancia y fácilmente sorteable por la perjudicada, tal y como se puede constatar en el reportaje fotográfico aportado con su escrito de reclamación. Además, la propia hija de la reclamante, en su escrito de declaración testifical, manifiesta que *«su madre es una persona que no tiene problemas de movilidad, se desplaza con soltura y es totalmente autónoma»,* lo que evidencia que la reclamante no padecía deficiencia física o psíquica alguna que limitara su percepción, impidiéndole ver y esquivar cualquier obstáculo; por lo que se considera que el tropiezo y posterior caída tiene como causa principal la desatención de (...) al caminar.

En consecuencia, teniendo en cuenta que la caída se produce: a) con unas condiciones óptimas de luminosidad, toda vez que tiene lugar a las 18:45 h; b) en una acera con una amplitud más que suficiente como para poder esquivar sin dificultad el obstáculo (circunstancia ésta confirmada a través de la documental fotográfica que se halla unida al expediente); c) en presencia de una baldosa desencajada que era perfectamente visible y fácilmente sorteable por la perjudicada si hubiera transitado con una mínima diligencia (tal y como se puede constatar en el reportaje fotográfico); y d) sin que se haya acreditado que las circunstancias climatológicas o de concurrencia de personas alteraran el estado de la acera o la visibilidad, y sin que tampoco la reclamante haya acreditado padecer deficiencia física/psíquica alguna que limitara su percepción de las circunstancias de la acera, impidiéndole ver y esquivar cualquier obstáculo, irregularidad y/o desnivel; es por lo que procede concluir que el hecho lesivo no resulta imputable al deficiente funcionamiento del servicio público, sino a la inobservancia de la diligencia debida al transitar por la acera por parte de la transeúnte -y ahora reclamante-.

En definitiva, el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público implicado y la lesión soportada por la reclamante quiebra cuando los interesados no prueban que la causa que motivó la caída es imputable directa y exclusivamente al referido funcionamiento, elemento requerido para apreciar la responsabilidad patrimonial de la administración pública actuante. En este caso, se ha producido una ruptura del nexo causal, aun cuando existieran ciertas deficiencias en la acera, toda vez que se ha puesto de manifiesto que la reclamante no prestó la debida atención al transitar, pues consta que la acera tenía la anchura suficiente para sortear la baldosa, la cual era perfectamente visible y advertible, máxime

cuando los hechos suceden a plena luz del día y en una zona conocida por la reclamante.

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 quedar acreditada la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios municipales.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina conforme a derecho la Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...), por los razonamientos expuestos en el Fundamento IV de este Dictamen.