



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 8 7 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 12 de septiembre de 2024.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Bartolomé (Lanzarote) en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños materiales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario y de parques y jardines (EXP. 438/2024 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de San Bartolomé (Lanzarote), a instancias de (...), por los daños sufridos en el vehículo de su propiedad, matrícula (...), desde noviembre de 2023 hasta el 10 de enero de 2024, debido a un árbol que invade la calzada, en el citado término municipal, y que presuntamente le produjo arañazos al circular por allí.

2. Se reclama una indemnización superior a 6.000 euros (concretamente, 6.020 euros, más 421,40 euros de IGIC), cantidad que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Bartolomé (Lanzarote) para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto, con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la citada LPACAP; los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

Público (en adelante, LRJSP); el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL); la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. Se cumple el requisito del interés legítimo, y, por ende, del derecho a reclamar de la parte interesada, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 de la citada LRJSP, puesto que sufrió daños patrimoniales derivados de un hecho lesivo. Por lo tanto, el reclamante tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP.

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 b) y d) y 26.1, apartados a) y b) LRBRL.

También está legitimada pasivamente la entidad (...), empresa encargada, como contratista, del servicio de limpieza viaria y mantenimiento y conservación de los jardines del municipio, a cuyo funcionamiento se imputan los daños por los que se reclama.

A la vista de lo anteriormente expuesto, 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, o estos o la Administración cuenten con un seguro de responsabilidad, en cuyo caso la aseguradora está también legitimada pasivamente ante dicho orden jurisdiccional.

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

Así pues, tanto la legislación vigente en materia de contratación pública, como las pretéritas regulaciones relativas a la responsabilidad por daños causados en ejecución de un contrato administrativo, imponen al contratista la obligación de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia

de la ejecución del contrato, salvo cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, en cuyo caso será esta la responsable.

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

En definitiva, el procedimiento para las reclamaciones por daños causados por contratistas de la Administración es el regulado en la LPACAP cuando el perjudicado reclama a esta 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 (v. Dictamen 362/2020, de 1 de octubre).

Pues bien, en el presente caso consta acreditado que (...), ha sido llamada al procedimiento administrativo en su condición de interesada ex art. 4.1, letra b) LPACAP.

5. La reclamación se ha interpuesto dentro del año que establece el art. 67.1 LPACAP, pues la denuncia se interpone ante la Policía Local (art. 62 LPACAP) el día 15 de enero de 2024, por unos daños producidos desde noviembre de 2023, según el reclamante.

6. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde, que la ha delegado mediante Resolución n.º 3113/2023 de fecha 19 de junio de 2023, publicada íntegramente en el BOP de la Provincia de las Palmas n.º 76, de 23 de junio de 2023 en la persona titular de la Concejalía de Servicios Públicos.

7. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

1. El interesado presenta una denuncia ante la Policía Local el día 15 de enero de 2024, del siguiente tenor:

«Que desde hace bastante tiempo que vienen llamando para presentar quejas debido a un árbol (Acacia) que invade la calzada desde un lateral, rozando los vehículos que pasan por el lugar, en este caso su furgoneta, con la cual pasa habitualmente por dicha zona debido a su trabajo, si bien hasta el momento de redactar la presente denuncia, no se han tomado medidas ya que dicho árbol sigue en el mismo lugar, rozando a los vehículos que transitan por dicha zona.

El vehículo del denunciante resulta ser el, marca (...), cual presenta daños en ambos laterales debido al paso por dicha zona y posterior rozadura en la pintura de ambos lados, siendo un hecho que se repite, ya que tal y como se indica anteriormente han presentado numerosas quejas y el árbol sigue de la misma manera».

Posteriormente, tras requerimiento de subsanación, presenta distinta documentación que acredita la propiedad del vehículo, así como presupuesto de reparación de los daños presuntamente producidos, por importe de 6.020 euros, más 421,40 euros de IGIC, así como distintas fotografías.

2. Consta en el expediente informe emitido por la Policía local en el que se manifiesta lo que sigue:

«Se da cuenta a Ud. que, siendo las 13:55 horas, de fecha 26/12/24 [sic, debe ser 2023, porque el informe tiene registro de entrada de 2 de enero de 2024], se procede por parte de los agentes arriba indicados, de esta Policía Local, comprueban como en la C/ (...), Término Municipal de San Bartolomé, se encuentra un árbol de la zona ajardinada caído, por lo que se insta a su retirada.

Dicha incidencia se comunica telefónicamente al concejal de Servicios Públicos, para que se adopten las medidas oportunas.

Se adjunta fotografía».

Posteriormente, el 25 de enero de 2024 (tras la presentación de la denuncia por el interesado), se emite nuevo informe de la Policía Local, en los siguientes términos:

«ASUNTO: DENUNCIA POR ARBOL QUE INVADE LA CALZADA.

AGENTE A-10437

Los Jefe Accidental (Agente 10437) que suscribe, tiene el honor de informar de los siguientes hechos:

Que según denuncia impuesta por (...), en la que indica que un árbol situado en la C/(...), paralela a la C/(...), invade la calzada y debido a esto le ha provocado daños de rozaduras en su vehículo, resulta ser que:

Personado el Agente en el lugar, observa como efectivamente hay varios árboles de los jardines que invaden la calzada, por lo que se solicita que por parte de los servicios municipales de este Ayuntamiento, se proceda a la poda de los mismos, evitando así que entorpezcan a los vehículos que transitan por dicha zona, sobre todo puedan provocar daños en los mismos.

Se adjunta fotografías de los árboles descritos, así como de los daños ocasionados en el vehículo del señor denunciante.

Es por lo que informo a usted para su conocimiento y efectos oportunos en San Bartolomé, en la fecha que figura en el cuadro de autenticación del presente documento.

EL JEFE ACCIDENTAL (AGENTE 10437)».

3. Por parte de los técnicos municipales del Área de Medio Ambiente se informa lo siguiente:

«CONSIDERACIONES PREVIAS

PRIMERA.- La calle (...) y la jardinera colindante son de titularidad municipal tal y como consta en el Inventario de Bienes Inmuebles de este Ayuntamiento aprobado por el Pleno Municipal en sesión celebrada el día 22 de marzo de 1996, y última actualización mediante nueva aprobación por el Pleno en sesión ordinaria celebrada el día 25 de septiembre de 2019, figura en el epígrafe de Bienes Inmuebles, bajo el nº de orden 75 (documento obrante en el expediente).

(...)

SEGUNDA.- La calle (...) es una calle de sin salida, de doble dirección, con un estacionamiento en el margen derecho de la calle, tal y como se observa en la fotografía adjunta, y con la jardinera situada en el margen izquierdo de la calle.

(...)

TERCERA.- Obra en el expediente informe de inspección realizada con fecha 27 de diciembre de 2023 (informe registrado el 2 de enero de 2024 y con registro de entrada nº12) donde la Policía Local informa que uno de los árboles de la calle (...) se había caído dentro del jardín, instando a su retirada (exp.- nº202400008), tal y como se observa en el informe fotográfico adjunto.

(...)

CUARTA.- Con fecha 10 de enero de 2024, se recibe mediante correo electrónico, en el Área de Medio Ambiente, incidencia a través de la aplicación Línea Verde, en relación a un árbol que se encuentra a la mitad del jardín de la calle (...) con ramas muy grandes y que rozan los vehículos obstaculizando su paso.

QUINTA.- Con fecha 11 de enero de 2024, la técnico que suscribe (como responsable del contrato de servicios con FCC MEDIO AMBIENTE) mediante visita inspección in situ, comprueba el estado de los árboles de la jardinería de la calle (...) y se comprueba que uno de ellos se ha desplomado dentro del jardín y el otro tienen ramas que invaden el espacio aéreo disponible en el jardín y se encuentra con varias ramas invadiendo el vial, tal y como se observa en las fotografías adjuntas.

SEXTA.- Con fecha 11 de enero de 2024, la técnico que suscribe (como responsable del contrato de servicios con FCC MEDIO AMBIENTE), se solicita mediante correo electrónico al adjudicatario del servicio de jardinería, la mercantil FCC MEDIO AMBIENTE que proceda a la poda del árbol de la calle (...) (obrante en el expediente).

SÉPTIMA.- Con fecha 12 de enero de 2024 la técnico que suscribe (como responsable del contrato de servicios con FCC MEDIO AMBIENTE), solicita al adjudicatario del servicio de jardinería FCC MEDIO AMBIENTE, mediante la aplicación de mensajería instantánea WhatsApp que proceda a la poda del árbol de la calle (...)

OCTAVA.- Obra en el expediente denuncia formulada ante la Policía Local de San Bartolomé con fecha 15 de enero de 2024 y registro de entrada nº64, donde se pone de manifiesto por parte de D (...), que desde hace bastante tiempo viene llamando por un árbol que invade la calzada y roza los coches, que ha presentado numerosas quejas y árbol sigue de la misma manera (exp.- nº202400552).

NOVENA.- Con fecha 18 de enero de 2024, la técnico que suscribe (como responsable del contrato de servicios con FCC MEDIO AMBIENTE), solicita al adjudicatario del servicio FCC mediante la aplicación de mensajería instantánea WhatsApp que proceda a la poda del árbol de la calle (...)

DÉCIMA.- Obra en el expediente informe de la Policía Local de San Bartolomé de fecha 25 de enero de 2024, en el que hace constar que personado en el lugar observa como efectivamente hay varios árboles de los jardines que invaden la calzada, por lo que se solicita que por parte de los servicios municipales de este Ayuntamiento, se proceda a la poda de los mismos, evitando así que entorpezcan a los vehículos que transitan por dicha zona, sobre todo puedan provocar daños en los mismos. Se adjunta fotografías de los árboles descritos, así como de los daños ocasionados en el vehículo del señor denunciante, tal y como se observa en la fotografía adjunta.

(...)

DÉCIMA-PRIMERA.- Con fecha 25 de enero el adjudicatario del servicio de jardinería FCC MEDIO AMBIENTE, comunica mediante la aplicación de mensajería instantánea WhatsApp que ha procedido a la poda de dos árboles de la calle (...), tal y como se observa en las fotografías adjuntas.

DÉCIMA-SEGUNDA.- Con fecha 26 de enero de 2024, la técnico que suscribe (como responsable del contrato de servicios con FCC MEDIO AMBIENTE) mediante visita inspección in situ, procede a comprobar si por parte del adjudicatario del servicio de jardinería se ha procedido a realizar los trabajos solicitados comprobándose lo siguiente:

1.- Tal y como se observa en las fotografías adjuntas, los residuos del tronco del árbol que se partió continúa en la jardinera sin retirar y trasladar hasta vertedero autorizado.

2.- Por parte del adjudicatario se ha procedido a la poda de las ramas bajas de los dos árboles que invadían la vía pública.

INFORMA

PRIMERO.- El mantenimiento, conservación y limpieza de los jardines del municipio de San Bartolomé se presta por gestión indirecta a través de la mercantil (...), con CIF (...), en virtud del contrato de servicios de fecha 24 de febrero de 2021 para el SERVICIO DE LIMPIEZA Y CONSERVACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS Y ZONAS VERDES DEL MUNICIPIO DE SAN Bartolomé (LANZAROTE)_LOTE 1, incluyendo en las labores de jardinería, para una totalidad de cien (100) jardines municipales, la limpieza, apertura de riegos, revisión, mantenimiento y arreglo de la instalación del sistema de riego por goteo, podas, tratamientos fitosanitarios, tratamientos con herbicidas, plantación, abonados, etc (...).

El jardín de la calle (...) se encuentra dentro del objeto del contrato y dentro del ámbito de actuación del contrato, como jardín nº41.

Está expresamente incluido en este contrato administrativo de fecha 24 de enero de 2021, (cláusula quinta del contrato, apartado 4) la poda, recorte y formación de árboles, arbustos, palmeras y setos tanto bajos como en altura, con la frecuencia necesaria, eliminando las partes secas o enfermas y dotando a las plantas de portes atractivos y estéticos, evitándose cortes indebidos, o malformaciones. Y la poda de seguridad, cuando los condicionantes urbanos lo requieran, se efectuarán podas en aquellos árboles o palmeras mal situados, en especial para favorecer el paso de vehículos, la visibilidad de señales y semáforos o debido a la proximidad excesiva de las ramas a las fachadas de las casas, así como raíces.

Está expresamente incluido en este contrato administrativo de fecha 24 de enero de 2021 (cláusula quinta del contrato, apartado 16) que será obligación de la empresa adjudicataria realizar un plan de seguridad de árboles y palmeras, se realizaran inspecciones periódicas por parte del adjudicatario de todos aquellos árboles y palmeras que poseen un cierto riesgo de producir accidentes por rotura o caída de alguna rama, hoja, sobre todo en

época de vientos, que tiene por objeto no solamente la preservación de los ejemplares en un correcto estado fitosanitario, sino también garantizar la seguridad de los usuarios.

Será responsabilidad del adjudicatario la planificación, desarrollo, seguimiento y control de la sanidad vegetal y de la seguridad de árboles y palmeras, siendo ésta responsable de aquellos daños que pudiesen generarse sobre el propio arbolado o palmeras hacia terceros, como consecuencia del incumplimiento del seguimiento del mismo.

No obstante, la aplicación exhaustiva del plan no garantizará que no se produzcan accidentes porque pueden acontecer situaciones de fuerza mayor, pero sí permitirá disponer de la información necesaria para tomar las medidas más adecuadas cada año, al estar vinculado al mantenimiento actualizado del inventario en este sentido.

Es por lo que informo a los efectos oportunos».

4. A la vista de lo anterior, se le da la condición de interesada en el procedimiento a la empresa (...), dándole un plazo para presentar alegaciones, en el que expone:

«Visto con fecha 26 de febrero de 2024 la notificación con fecha 26 de febrero de 2024 en relación con la denuncia presentada por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad con (...) del funcionamiento del servicio público de parques y jardines del municipio de San Bartolomé

Visto con fecha 15 de febrero de 2024, el escrito de la reclamación formulada en el que se fundamenta en los daños sufridos por el interesado, debido a un árbol (Acacia) que invade la calzada desde un lateral, rozando los vehículos que pasan por el lugar, en este caso la furgoneta con (...), en la que pasa muy a menudo por dicha zona debido a su trabajo, y por lo consiguiente, rozan los coches al pasar que transitan la zona, en la Calle (...), calle de doble dirección sin salida, con un estacionamiento en el margen derecho de la vía pública.

Que los daños ocurridos en el vehículo, asciende a la cantidad de 6.020,00 € (IGIC no incluido), detallando trabajos de pintura exterior completa del vehículo.

Por todo lo expuesto,

SE ALEGA:

Una vez analizada la documentación aportada relativa a la notificación recibida, se expresa no conformidad respecto a la reclamación de indemnización formulada, debido a que la calzada es suficientemente ancha (calzada de doble sentido con muy poco tránsito de vehículos a motor), con una anchura de vía de 3,5 metros sin tener en cuenta la zona destinada de aparcamiento, por lo que hay espacio más que suficiente transitar con el vehículo aun invadiendo la especie vegetal a la calzada aproximadamente 1 metro.

Que se trata de una vía pública de doble sentido sin encontrarse delimitado las direcciones de circulación, mediante marcas viales pintado sobre la calzada, aumentando por tanto aún más la distancia para obstaculizar la zona invadida por el ejemplar vegetal.

Que las fotografías que se adjunta de los daños sufridos sobre el lateral derecho del vehículo no corresponden con el rozamiento de las ramas de un árbol, por la sencilla razón que si una chapa con pintura metalizada es rozada con ramas de arbusto y/o árbol, las líneas de rallado son fluctuantes por la flexibilidad de las ramas, y las que se aprecian son líneas profundas, muy definidas y rectas, más propias de un rozamiento con una pared, cerramiento vertical, etc.

Que los daños ocasionados al vehículo detallado en el presente informe se producen con un objeto inmóvil, por lo que la responsabilidad recae el objeto móvil, en este caso al vehículo a motor.

Que el presupuesto de taller que adjunta en el informe el propietario del vehículo detalla la pintura exterior del vehículo, cuando sólo fue rozado la parte derecha del vehículo a motor, por daños ocasionados en el vehículo de su propiedad con (...) del funcionamiento del servicio público de parques y jardines del municipio de San Bartolomé

Adjunto en la denuncia formalizada por que la jardinera a la que se hace referencia se realiza mantenimiento anual de poda de formación y refaldado por el personal del servicio por la mercantil a la que represento (...) en virtud del contrato de servicios con el Ayuntamiento de San Bartolomé (Servicio de limpieza y conservación de los espacios públicos y zonas verdes del municipio de San Bartolomé - Lote 1).

En virtud de lo expuesto, se solicita que se tenga en cuenta la alegación descrita anteriormente del contrato (Servicio de limpieza y conservación de los espacios públicos y zonas verdes del municipio de San Bartolomé - Lote 1) dimanante del procedimiento de contratación N.º 202400539».

5. Dado el preceptivo trámite de audiencia, el interesado no presenta alegaciones.

6. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación responsabilidad patrimonial por el interesado, no reconociéndose su derecho a recibir indemnización como consecuencia de los daños materiales supuestamente sufridos en su vehículo el día 10 de enero de 2024 debido a las ramas de un árbol que invade la calzada, en la calle (...), al no considerar probado que los daños fueron producidos por las ramas del árbol y, en consecuencia, no existir nexo causal entre el servicio público y los daños reclamados.

III

1. Como hemos sostenido en múltiples ocasiones (por todos, el Dictamen 255/2021, de 18 de mayo), según el actual art. 32.1 LRJSP –similar al anterior art. 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común- el primer requisito para poder 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 corresponde 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).

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).

2. 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, los Dictámenes 297/2023, de 6 de julio y 94/2024, de 22 de febrero):

«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».

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto, como veremos a continuación.

3. Una vez examinado el contenido del expediente elevado a este Consejo Consultivo, y a la vista de las concretas circunstancias concurrentes, se coincide con la Propuesta de Resolución en que procede desestimar la pretensión indemnizatoria de la reclamante.

En efecto, el interesado no aporta material probatorio que acredite que los daños en su vehículo son consecuencia de la existencia del árbol en la vía.

Del análisis de la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo se coincide con la Propuesta de Resolución en que el interesado al retrasar unos días la denuncia de los hechos ha impedido la acreditación por la policía de los daños.

Además, las fotografías de los daños en el lateral derecho del vehículo no corresponden con rozaduras causadas por ramas de un árbol. Tal como alega la empresa contratista, las líneas de rayado en la pintura metalizada del vehículo son profundas, definidas y rectas, características más propias de un rozamiento con una pared u otro cerramiento vertical, y no de un contacto con ramas, cuyas líneas serían fluctuantes debido a la flexibilidad de las mismas.

Por otra parte, tampoco aporta testigo alguno, distinto al propio interesado, que acredite que los roces en la pintura del vehículo se deben a las ramas del citado árbol que invadía parte de la calzada.

Asimismo, en el informe de la Policía Local realizado con posterioridad a la denuncia del interesado, se refiere la existencia de árboles caídos que invaden parte de la calzada en una vía pública distinta a la señalada por el interesado (C/ (...), paralela a la C/ (...)).

En suma, el interesado no ha acreditado indubitadamente que los daños en su vehículo son consecuencia directa y exclusiva de las rayaduras ocasionadas por las ramas del árbol caído.

4. Pero a mayor abundamiento, aun cuando -en hipótesis- ello hubiera sido así, también hemos razonado reiteradamente que el art. 32 LRJSP exige, para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, que el daño sea causado por el funcionamiento -normal o anormal- de un servicio público. No basta, por tanto, que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño haya sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que éste haya sido defectuoso; es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad, sin que esta se vea interferida por la actuación del reclamante o de terceras personas.

Pues bien, este Consejo Consultivo entiende -en la citada hipótesis- que no concurre relación causal entre el adecuado funcionamiento del Servicio y los daños por los que se reclama, pues resulta que las circunstancias concurrentes en este caso rompen el necesario nexo causal; en concreto, porque la calzada es suficientemente ancha, con una vía de doble sentido y muy poco tránsito de vehículos a motor, además de una anchura de 3.5 metros sin incluir la zona de aparcamiento, lo que proporciona un espacio más que suficiente para transitar con el vehículo, incluso si la especie vegetal invade aproximadamente un metro de la calzada.

Por su parte, la vía pública de doble sentido no tiene delimitadas las direcciones de circulación mediante marcas viales pintadas sobre la calzada (línea continua), lo cual incrementa aún más la distancia disponible para evitar la zona invadida por la vegetación.

En definitiva, no existe el necesario nexo causal entre el servicio público implicado y la lesión soportada por el reclamante.

5. En el Dictamen de este Consejo Consultivo 93/2024, de 22 de febrero, con cita del Dictamen 98/2021, de 4 de marzo, y otros muchos, se ha manifestado lo siguiente sobre -en lo que aquí interesa- la responsabilidad de la Administración en accidentes de tráfico por la existencia de obstáculos en la calzada:

«5. En el art. 10.2 de Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobada por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, se dispone que «El conductor debe utilizar el vehículo con la diligencia, precaución y atención necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno, cuidando de no poner en peligro, tanto a sí mismo como a los demás ocupantes del vehículo y al resto de usuarios de la vía» y en su art. 21.1 se establece que «El conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse», siendo los dos aplicables a este supuesto por las razones ya expuestas.

6. Además, este Consejo Consultivo ha manifestado en casos similares a este, tal y como se hace en el Dictamen 580/2018, de 20 de diciembre, que:

«Sobre este extremo resulta pertinente reiterar la doctrina de este Consejo sostenida precisamente en relación con accidentes ocurridos en las vías públicas, en la que se ha venido argumentando que no siempre existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías y los daños producidos por supuestos desperfectos u obstáculos en la calzada o por la presencia de sustancias, como acontece en este caso, porque los vehículos están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y por ende obligados a percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos. Todo ello sin perjuicio de que pudiera existir dicho nexo por una deficiente señalización, una evidente defectuosa prestación del servicio o que concurren otras circunstancias que impidan evitar dichos obstáculos.

Esta doctrina ha sido recogida, entre otros, en nuestro Dictamen 225/2016, de 12 de julio, del siguiente modo:

“En nuestro reciente Dictamen 152/2015, de 24 de abril, hemos expuesto que:

‘El art. 139.1 LRJAP-PAC exige que para que surja la obligación de indemnizar de la Administración el daño alegado debe ser causa del funcionamiento normal o anormal de un servicio público. No basta por tanto que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño haya sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que éste haya sido defectuoso. Es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad.

El principio de causalidad parte de la constatación de que todo efecto tiene siempre una causa. Dadas unas condiciones necesarias y suficientes para que se produzca un efecto, éste siempre sucede. En idénticas circunstancias una causa produce siempre el mismo efecto. Una causa puede estar configurada por una serie de condiciones. Todas ellas son necesarias para que se produzca determinado efecto, pero si este no se produce al eliminar una de esas condiciones, entonces la condición eliminada será la causa determinante del resultado’.

Las vías y carreteras presentan distintos elementos que los conductores de vehículo deben tener en cuenta. Que existan obstáculos sobre la vía puede ser una condición necesaria para que se produzcan daños, pero la circunstancia decisiva es que el vehículo no ha acomodado su marcha a las circunstancias de la vía.

En caso de accidente, tampoco es el estado de la vía la causa eficiente de la colisión, sino la omisión de la precaución debida al circular. Ese mal estado de la vía es causa necesaria pero no suficiente. Sin él no se habría producido la colisión, pero para la producción de esta se ha de unir a aquella la impericia del conductor. Sin esta impericia la colisión no se habría producido. Es esta la causa determinante del resultado lesivo (...)”.

5. También hemos reiterado en nuestros recientes Dictámenes las obligaciones que impone la legislación de seguridad vial a los conductores. En el momento de la producción del accidente, resulta aplicable el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto legislativo 6/2015, de 30 de octubre, en vigor desde el 31 de enero de 2016 (TR LTCVM-SV) y el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre (RGC).

Dispone la legislación vigente que los conductores deben circular con la diligencia y precaución necesaria para evitar todo daño propio o ajeno (art. 10 TR LTCVM-SV); en condiciones de controlar en todo momento a su vehículo y de prestar atención permanente a la conducción que garantice su propia seguridad (arts. 13 TR LTCVM-SV); y, por último, adecuando la velocidad del vehículo al estado de la vía de manera que pueda detener su vehículo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (art. 21 TR LTCVM-SV)».

6. En definitiva, no solo no está probado que los hechos sucedieran como manifiesta el interesado, sino que, como se dijo, la doctrina según la cual queda

exonerada la Administración cuando la intervención del propio interesado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante del resultado lesivo -como es el caso, pues el reclamante no desplegó la atención necesaria para evitar las rozaduras del árbol-, quebrando la relación con el servicio público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo fuera defectuoso.

Por todo ello debemos concluir que la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria de la reclamante, es conforme a Derecho, al no existir relación de causalidad entre los daños por los que se reclama y el funcionamiento de los servicios municipales.

C O N C L U S I Ó N

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