Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 8 1 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de octubre de 2024.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...) en representación de (...), por lesiones ocasionadas como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 546/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial frente a dicha Administración municipal del Ayuntamiento de Las Palmas, iniciado por la reclamación formulada por (...) en representación de (...) por los daños que se alegan causados por el funcionamiento del servicio público viario.

Concretamente reclama por los daños supuestamente causados como consecuencia de la caída sufrida por la reclamante el día 11 de febrero de 2023 sobre las 15:40 horas en la alameda de la Avenida (...), reclamando una indemnización por importe de 13.841 €.

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

---

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

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Sra. Alcaldesa, según lo establecido en el art. 12.3 LCCC.

3. En el análisis a efectuar resultan 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 (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 (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 [arts. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños personales sufridos como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal. En este caso, está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los daños y perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las vías públicas, que es de titularidad municipal [art. 26.1.a) LRBRL en relación con el art. 25.2.d) del citado texto legal].

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

En el caso de que en el momento de producción de los hechos, existiera contrato de servicios de mantenimiento de la red viaria, lo cual no consta en el expediente remitido, se encontraría legitimada pasivamente la empresa contratista, en su calidad de adjudicataria del contrato de mantenimiento a cuya defectuosa prestación se imputan los daños producidos a la reclamante.

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

prestado por una entidad contratista de la Administración, este Organismo Consultivo ha tenido ocasión de señalar lo siguiente (Dictámenes 270/2019, de 11 de julio, y 202/2020, de 3 de junio, entre otros): *«Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Administración municipal, como titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño. Se encuentra también pasivamente legitimada la entidad (...), en su calidad de concesionaria del servicio municipal (...) . Consta en el expediente la fecha de adjudicación de este contrato el 29 de julio de 2002. Las sucesivas normas reguladoras de los contratos administrativos han mantenido una regulación similar en lo que se refiere a la responsabilidad de los contratistas por los daños causados a terceros como consecuencia de la ejecución de tales contratos arts.97.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio; 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; 214 Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, si bien, obviamente y por razones temporales, ésta última Ley no resulta aplicable en el presente asunto. La concreta legislación aplicable vendrá determinada por la fecha de adjudicación del contrato a (...), si bien, como se ha dicho, no difieren en su regulación material sobre este extremo.*

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

De esta manera, resulta necesario que se le comunique la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos (véase, entre otros, el Dictamen 362/2020, de 1 de octubre).

No obstante, en el caso de que existiera contratista presuntamente responsable del daño por el que se reclama en los términos previstos en el art. 196 LCSP y no se le ha comunicado la existencia del procedimiento a los efectos de que pueda personarse en el mismo como legitimado pasivo, dicho defecto procedimental, en el presente caso, no da lugar a la anulación del procedimiento, toda vez que siendo la propuesta de resolución de sentido desestimatorio, dicha falta no produciría efectiva indefensión al interesado, lo que sí ocurriría si el sentido de la resolución fuera estimatoria.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo de un año legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo primero LPACAP, toda vez que se presentó el día 1 de marzo de 2023 respecto de un siniestro acaecido el día 11 de febrero de 2023, por lo que la reclamación se ha formulado dentro del plazo legal del año, conforme a lo establecido en el art. 67.1 LPACAP.

6. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). En el presente caso, se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

7. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde a la Sra.

Alcaldesa, sin perjuicio de las delegaciones que ésta pueda efectuar en otros órganos municipales.

II

La reclamante insta la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el funcionamiento anormal del servicio público municipal. En este sentido, la pretensión resarcitoria planteada por la perjudicada, en su reclamación, se fundamenta en los siguientes presupuestos fácticos:

Alega la reclamante que el día 11 de febrero de 2023 a las 15:30 horas, mientras caminaba por la Avenida (...), tropezó con el pavimento del piso de la acera que estaba desnivelado en relación al resto, lo que le ocasionó un golpe en las rodillas, retención de líquidos y dolor.

En cuanto a la valoración económica del daño por el que reclama, no cuantifica su importe en el escrito de reclamación inicial.

III

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

1. El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia con la presentación del escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial efectuado el día 1 de marzo de 2023.

Junto con la reclamación aporta documentación clínica relativa a las lesiones físicas consecuencia de la caída.

2. El 10 de marzo de 2023 se notifica la reclamación a la entidad aseguradora de la corporación municipal, (...), a través de la Correduría de seguros (...).

3. El 15 de marzo de 2023 (...) en representación de (...) presenta nueva documentación consistente en Certificado de la Jefatura de la Policía Local sobre la existencia de un informe de la Jefa de la Unidad Administrativa de fecha 3 de marzo de 2023 que literalmente dice lo siguiente:

«Que en los archivos de esta Policía local consta un Parte de incidencias de fecha 11/02/2023 suscrito por los Funcionarios de policía local con n.º ((...)) y (...) en el que se dice:

Sr. Jefe responsable de Zona,

Doy cuenta a usted que sobre las 15:45 horas del día de la fecha, este indicativo es requerido por (...), DNI (...) domiciliada en la C/ (...) . teléfono (...) ., ya que instantes antes de había caído debido a un desperfecto en el lugar.

Que se puede observar que hay un saliente en la vía el cual produjo que la persona citada anteriormente, según manifiesta, tropezara, cayendo al suelo de rodillas, que es de lo que se quejaba.

Que se solicita una ambulancia para que la asista en el lugar, manifestando que no era necesario y que se iba a trasladar por sus propios medios al centro de salud de La Isleta.

Se adjunta foto del lugar donde sucedieron los hechos relatados».

Aporta, además, más documentación clínica (informe de consultas externas de Traumatología) así como fotos de las lesiones que presenta en ambos miembros inferiores.

3. El 12 de abril de 2023 la reclamante vuelve a aportar más documentación consistente en documentación clínica de consultas en Traumatología los días 20 de marzo y 10 de abril de 2023.

4. El 12 de junio de 2023 consta que la reclamante presenta más documentación, entre la que se encuentra informe sobre consulta externa de Traumatología del día 8 de junio de 2023.

5. El día 26 de junio de 2023, se acordó por la Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial la admisión a trámite de la reclamación formulada y el inicio del expediente.

6. El 26 de junio de 2023 se solicita informe a la Sección de Vías y Obras del Servicio de Mantenimiento Urbano del Ayuntamiento.

7. El 27 de julio de 2023 el Técnico de la Sección de Vías y Obras emite informe en el que se indica que ha de exigirse concretar el lugar del hecho, adjuntando planos, fotografías o cualquier otro documento que permita conocer el citado lugar sin género de dudas. Y además, señala que no se han encontrado partes de anomalías o desperfectos relacionados con el lugar del suceso.

8. Al día siguiente, se remite a la Sección de Vías y Obras, las fotos y el informe de la policía local para la emisión de informe complementario.

9. El 1 de agosto de 2023 la reclamante presenta nueva documentación consistente en informe clínico de consulta externa de Traumatología del día 27 de julio de 2023. El 25 de septiembre presenta más documentación clínica (informe radiológico de RM de rodilla de 1 de septiembre de 2023, informe consulta externa traumatología de 7 de septiembre de 2023) donde consta como juicio diagnóstico: Gonalgia postraumática con meniscopatía.

En el informe médico de Traumatología de fecha 24 de octubre de 2023, se indica el resumen evolutivo de la patología y que presenta gonalgia postraumatica en evolución, y que está en recuperación.

10. El 19 de febrero de 2024 la interesada aporta informe médico de alta en consulta externa de Traumatología el 15 de febrero de 2024.

11. El 22 de marzo de 2024 se emite Informe técnico por la Sección de Vías y Obras en el que se indica:

«1. Consultada la base de datos de esta Sección, no se han encontrado partes de anomalías o desperfectos relacionados con dicho suceso.

2. Visitado dicho emplazamiento el día 7 de marzo de 2024, se aprecia que el hecho tuvo lugar en la zona central de la avenida en el lado por la que circulan las guaguas que tiene un ancho de unos 3,36 m, la cual, presenta un hundimiento de hasta unos 1,20 cm aproximadamente.

3. Junto al carril de las guaguas existe otro de unos 2,86 m, que solo tiene un ancho practicable de unos 2,11 m.

4. Se adjuntan fotografías».

12. Instruido el expediente e inmediatamente antes de dictar Propuesta de Resolución, se acuerda la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente con fecha 3 de mayo de 2024 y se concede a la interesada un plazo de diez días para que formule alegaciones y presente cuantos documentos y justificaciones estime pertinentes.

13. El 14 de junio de 2024 la reclamante presenta escrito formulado alegaciones en el plazo conferido en el que, entre otras cuestiones, manifiesta que el informe técnico emitido por la Sección de Vías y Obras acredita la existencia de un hundimiento del pavimento de unos 1,20 cm, suficiente para producir un tropiezo y consiguiente caída. Alega, además, que el lugar por el que transitaba no estaba

señalizado con ninguna prohibición y es utilizado normalmente por los viandantes para transitar.

En dicho escrito cuantifica por primera vez la indemnización que reclama, señalando que solicita el reconocimiento de una indemnización por importe de 13.841 € por los días impeditivos.

14. El 14 de junio de 2024 se dicta Propuesta de Resolución en cuya virtud se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial al no haber quedado acreditada la realidad de los hechos ni la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público de vías y obras del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

En la propuesta de resolución se concluye que «En el presente asunto y de lo expuesto, considerando que no existen testigos presenciales de los hechos, si bien consta aviso policial sin identificación del lugar y sin que los agentes observaran la mecánica en que ocurrieron los hechos, y que el informe técnico indica un ligero hundimiento en zona de circulación de guaguas en una espacio comercial amplio de la ciudad, es por lo que ha de concluirse que no ha quedado suficientemente acreditada la realidad de los hechos ni, cuanto menos, la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento normal o anormal de servicio municipal viario»

IV

1. En materia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública debemos partir de lo dispuesto en el art. 106.2 de la Constitución Española que 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».*

La jurisprudencia ha precisado (entre otras STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que *«para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:*

– La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

– Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata

y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.

– Ausencia de fuerza mayor.

– Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».

Del mismo modo, de los arts. 32 y ss. LRJSP se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencial, 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».*

Ahora bien, a pesar del principio de responsabilidad objetiva en materia de responsabilidad patrimonial, 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.

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].

Asimismo, como se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo, el art. 32 LRJSP exige para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, que 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.

Respecto a la carga de la prueba en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administraciones Públicas este Consejo Consultivo ha venido manteniendo reiteradamente la siguiente doctrina (ver, por todos, el Dictamen 540/2021, de 11 de noviembre):

«2. Según el art. 139.1 LRJAP-PAC, el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es, obvia y lógicamente, que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, según el art. 6.1 RPAPRP, precepto éste que reitera la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Por esta razón el citado art. 6.1 RPAPRP exige que en su escrito de reclamación el interesado especifique la relación de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento del servicio público; y proponga prueba al respecto concretando los medios probatorios dirigidos a demostrar la producción del hecho lesivo, la realidad del daño, el nexo causal entre uno y otro y su evaluación económica. Sobre la Administración recae el onus probandi de la

eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración, (arts.78.1 y 80.2 LRJAP-PAC) y del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC) que permite trasladar el onus probandi a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo.

3. Toda la actividad de la Administración está disciplinada por el Derecho (art. 103.1 de la Constitución, arts.3, 53, 62 y 63 LRJAP-PAC), incluida la probatoria (art. 80.1 LRJAP-PAC). Para poder estimar una reclamación de responsabilidad por daños causados por los servicios públicos es imprescindible que quede acreditado el hecho lesivo y el nexo causal (art. 139.1 LRJAP-PAC, arts.6.1, 12.2 y 13.2 RPAPRP), recayendo sobre el interesado la carga de la prueba (art. 6.1 RPAPRP).

Esta prueba puede ser directa o por presunciones, pero para recurrir a éstas es necesario que exista un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano entre un hecho probado y aquel cuya certeza se pretende presumir, debiendo incluir el órgano instructor en su propuesta de resolución el razonamiento en virtud del cual establece la presunción (art. 386 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC).

Pero sin prueba del acaecimiento del hecho lesivo, la Administración no lo puede considerar probado con base en la mera afirmación de la reclamante porque ésta no constituye prueba (art. 299 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC).

La Administración, cuya actividad está siempre dirigida a la consecución del interés público y por ello regida por el principio de legalidad, no puede disponer el objeto de un procedimiento de reclamación de su responsabilidad patrimonial (art. 281.3 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC) y admitir sin prueba la existencia del hecho lesivo; puesto que la indemnización sólo procede en caso de que la lesión haya sido producida por el funcionamiento del servicio público (art. 139.1 LRJAP-PAC), por cuyo motivo la resolución (y por ende su propuesta y el Dictamen sobre ella) debe pronunciarse necesariamente sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida (art. 13.2 RPAPRP y concordante art. 12 del mismo). Como no existe relación de causalidad sin que exista la causa que es el hecho lesivo, la propuesta de resolución debe pronunciarse sobre la existencia de éste, fundamentándola en las pruebas aportadas; y si éstas no son directas, razonando por qué a partir de las indirectas debe presumirse su realidad. Esta motivación sobre la prueba del acaecimiento del hecho lesivo es ineludible tanto en virtud de la remisión del art. 80.1 LRJAP-PAC al art. 386 LEC, como por el art. 54.1, f) LRJAP-PAC en relación con el art. 13 RPAPRP.

El procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración es uno de aquellos cuya naturaleza exige la prueba de la causa de la lesión, como resulta de que el art. 6.1

RPAPRP obligue a que el escrito de reclamación debe proponer los medios de prueba y aportar los documentos e informes oportunos; del art. 7 RPAPRP que prescribe taxativamente que se realicen los actos de instrucción oportunos para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la reclamación, entre los que se hallan, según los arts.12 y 13 RPAPRP, la causa de la lesión o hecho lesivo; del art. 9 RPAPRP que contempla un período probatorio; y, por último, del art. 14 RPAPRP que permite recurrir al procedimiento abreviado únicamente cuando de las actuaciones, documentos e informaciones del procedimiento general resulte inequívoca, además de otros datos, la relación de causalidad.

El art. 80.2 LRJAP-PAC sólo permite que la Administración pueda tener por ciertos los hechos alegados por los interesados cuando su realidad le conste por actuaciones y documentos anteriores, por ser notorios o porque el interesado, al iniciar el procedimiento, ha aportado pruebas documentales o de otro tipo que los demuestren incontestablemente, deviniendo innecesaria la práctica de prueba.

Por último, si se admitiera que la Administración puede admitir sin prueba la realidad de la causa de la lesión o, lo que es lo mismo, sin razonar por qué establece la presunción de su certeza, entonces se lesionaría la prohibición de interdicción de la arbitrariedad, porque sus agentes, según su libre albedrío y sin parámetro legal alguno, en unos casos admitirían su existencia y en otros la negarían; y, además, todo el sistema de la responsabilidad patrimonial de la Administración, basado en el requisito de que la lesión sea causada por el funcionamiento de un servicio público, se derrumbaría, porque bastaría que cualquiera alegara sin más que la actividad de la Administración le ha causado un daño y probara su cuantía para que automáticamente obtuviera su reparación».

2. La aplicación de la anterior doctrina al presente caso, nos conduce a concluir que si bien debe considerarse acreditada la realidad de las lesiones padecidas por la reclamante (mediante los informes médicos incorporados a las actuaciones), no concurre la necesaria acreditación del modo y manera en que se produce la caída, así como del necesario nexo causal que debe concurrir entre la lesión y el funcionamiento del servicio público.

Examinado el contenido del expediente tramitado, procede indicar lo siguiente:

La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada, al considerar, el órgano instructor, que no ha quedado acreditada la realidad de los hechos ni la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público de vías y obras del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

En la propuesta de resolución se concluye que *«En el presente asunto y de lo expuesto, considerando que no existen testigos presenciales de los hechos, si bien consta aviso policial sin identificación del lugar y sin que los agentes observaran la mecánica en*

que ocurrieron los hechos, y que el informe técnico indica un ligero hundimiento en zona de circulación de guaguas en una espacio comercial amplio de la ciudad, es por lo que ha de concluirse que no ha quedado suficientemente acreditada la realidad de los hechos ni, cuanto menos, la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento normal o anormal de servicio municipal viario».

Efectivamente, tal y como se indica en la propuesta de resolución, no consta declaración de testigos presenciales de los hechos, y el informe policial aportado, sólo permite conocer que la reclamante sufrió una caída en la vía pública, no así el modo y manera en que esta se produce. No obstante, la policía local informa de la existencia en la zona de un saliente en la vía, y aporta fotos del lugar donde sucedieron los hechos relatados, donde se puede observar un ligero desnivel en el pavimento. En las fotografías se puede observar que, en el pavimento, todo del mismo color y textura, existen unas baldosas que pueden estar algo levantadas respecto al resto.

Ahora bien, en el informe técnico emitido por la Sección de Vías y Obras se indica que, visitado el lugar se aprecia que el hecho se produce en la zona central de la avenida en el lado por el que circulan las guaguas que tiene un ancho de unos 3,36 m, la cual, presenta un hundimiento de hasta unos 1,20 cm aproximadamente, y que junto al carril de las guaguas existe otro de unos 2,86 m, que solo tiene un ancho practicable de unos 2,11 m.

En las fotografías que se adjuntan se indica la zona que presenta el hundimiento que se encuentra en el carril de guaguas y se aprecia una zona anexa de unos 2,11 m por donde pueden transitar los peatones, donde no se aprecian desperfectos.

Por tanto, por un lado, el desarrollo de los hechos lesivos no ha sido probado fehacientemente por la afectada, subsistiendo algunas incertidumbres en torno al mecanismo de la caída, puesto que únicamente se dispone del relato fáctico de la propia reclamante. Quien afirma la existencia de unos hechos en los que se basa su posición jurídica en un asunto controvertido debe probar fehacientemente su existencia. No basta, por lo tanto, con alegar la existencia y características de un hecho, es necesario acreditarlo.

Por otro lado, las actuaciones practicadas en el expediente ponen de manifiesto, en efecto, la existencia de un desperfecto en la vía, pero este puede considerarse tolerable desde el punto de vista del estado que debe tener la vía

pública, pues es de escasa entidad, y lo que es más importante, se encontraba en una zona no destinada para el tránsito de peatones, pues estaba en el carril de guaguas, existiendo además una zona de más de 2 metros para el tránsito de peatones.

Si la reclamante decide transitar por un lugar no destinado específicamente al tránsito de peatones, debió extremar su atención dadas las características de la vía, la caída se produce a plena luz del día, de modo que, si hubiera transitado con la diligencia debida, como mirar al suelo, y extremar su atención al transitar por una zona con restricciones, podía ser visible el desperfecto, y hubiera evitado la caída. Todo ello supondría que la caída es atribuible a la falta de diligencia de la perjudicada que debió extremar su atención al utilizar una zona habilitada para el tráfico de vehículos.

Por tanto, la falta de acreditación del hecho unido a que el desperfecto era de escasa entidad y en una zona no destinada específicamente al tránsito de peatones, perfectamente sorteable, podemos afirmar que no existe relación causal con el servicio público municipal.

En el Dictamen de este Consejo Consultivo 410/2023, de 19 de octubre, siguiendo nuestra reiterada y constante doctrina en la materia, se ha manifestado que:

«Sentado lo anterior, en supuestos similares al que nos ocupa, este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constante, como se hace en el reciente Dictamen 204/2023, de 11 de mayo, en el que se afirma que:

«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.

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».

Por todo ello, procede afirmar que la conducta negligente de la interesada ha ocasionado la plena ruptura de la relación de causalidad entre el actuar administrativo y el daño reclamado, procediendo la desestimación de su reclamación.

Además, dicho lo anterior, tampoco podemos imputar responsabilidad a la Administración municipal por las lesiones producidas, por faltar la imprescindible acreditación del hecho lesivo.

Sin prueba del acaecimiento del hecho lesivo, la Administración no lo puede considerar probado con base en la mera afirmación del reclamante porque ésta no constituye prueba (art. 299 LEC en relación con el art. 77 LPACAP).

C O N C L U S I Ó N

Se Dictamina conforme a Derecho la Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada, por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.