Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 3 8 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 3 de abril de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna 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. 76/2025 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 19 de febrero de 2025 (con registro de entrada en este Organismo consultivo (...) 21 de febrero de 2025), se solicita dictamen sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, 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. Ha de advertirse que, si bien el reclamante no cuantifica la indemnización solicitada (ni en la reclamación inicial que presenta, ni a lo largo de la tramitación del procedimiento administrativo), consta informe de la compañía aseguradora del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en el que se cuantifica la indemnización que le podría corresponder al reclamante en la cantidad de 12.511,07 euros, lo que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo, y la legitimación del Sr. Alcalde para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de

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

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).

No obstante, en cuanto a la preceptividad del Dictamen, es necesario precisar que la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025 ha modificado la citada LCCC, mediante su Disposición final sexta, que establece:

«Uno. Se modifica la letra e) del apartado 1.D) del artículo 11 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, que queda redactado como sigue:

«e) Reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad administrativa patrimonial cuya cuantía sea igual o superior a 60.000 euros. No obstante, tratándose de solicitudes de dictamen que versen sobre reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial frente a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Consejo Consultivo será competente para dictaminar cuando la cuantía de la reclamación sea superior a 20.000 euros».

Dos. La reforma del apartado anterior se aplicará a los procedimientos que, habiéndose iniciado antes de su entrada en vigor, sea solicitado el dictamen después del 1 de enero de 2025».

Esto, no obstante, a pesar de que la cantidad reclamada es inferior a 20.000 euros y que el dictamen fue solicitado con posterioridad al 1 de enero de 2025, toda vez que la presente solicitud deviene de una retroacción acordada por este Organismo consultivo en el Dictamen 277/2024, de 6 de junio, procede la emisión de dictamen.

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, 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 el reclamante ostenta la condición de interesado, 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.

4.3.- En el presente supuesto se encuentra, asimismo, legitimada pasivamente la entidad mercantil *(...)*, en su calidad de empresa adjudicataria del servicio, y a cuya defectuosa prestación imputa el reclamante los daños que se le han irrogado.

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 (LCSP).

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 ésta 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 éste 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 ésta el resarcimiento; y en ellos está legitimada pasivamente la empresa contratista, puesto que tiene la cualidad de interesada según el citado art. 4.1, letra b) LPACAP. De esta manera, resulta necesario que se le comunique la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos *(v.* Dictamen 362/2020, de 1 de octubre), trámite que se ha cumplimentado en el presente expediente.

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

6. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde la producción del daño, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se presentó el 28 de febrero de 2022 respecto de unos daños que se produjeron (...) 23 de enero de 2022.

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 al Sr. Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones que éste pueda efectuar en otros órganos municipales.

II

El 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, el interesado en su escrito de reclamación se limita a señalar como razón de la reclamación *«caída vía pública – lugar (...) esquina (...) día 23-1-22».* Si bien, acompaña un escrito de (...), en el que expone la relación de hechos en que fundamenta su reclamación en los siguientes términos:

« (...) Mi pareja sufrió una caída el pasado domingo día 23, sobre las 6 de la tarde cuando regresaba de su trabajo.

La caída se produjo al pisar una baldosa de la acera en mal estado, cayendo de rodillas y como consecuencia sufrió una FRACTURA DE RÓTULA DE PIERNA DERECHA, (a día de hoy aún sigue pendiente de intervención quirúrgica en el HUC.

La caída la sufrió en la calle (...) 105, prácticamente llegando ya a su domicilio actual el cual compartimos desde 2 años aproximadamente.

Mi pareja fue atendida por el Sr. (...), con NIC: (...), y con domicilio en la carretera nacional del norte número 30 de la Laguna por si necesitaran su testimonio y por dos personas más que en aquel momento pasaban por esa calle.

Fue trasladado en Ambulancia a su Centro de Salud en San Benito, y dada la gravedad de su lesión fue derivado al HOSPITAL UNIVERSITARIO DE CANARIAS, donde aún permanece ingresado a la espera de ser intervenido.

Toda esta situación está llevando a mi pareja, el Sr. (...), a un estado de gran ansiedad, ya que es la primera vez que es ingresado en un Centro Hospitalario, sin poder recibir ningún tipo de visitas por el tema Covid, y también el gran perjuicio ECONÓMICO, ya que le habían ofrecido una buena oferta de trabajo, para comenzar el mismo lunes día 24 de enero, después de estar pasando por un largo periodo de penuria económica y laboral (el Sr. (...)), trabaja desde hace años en la Hostelería.

Todo esto nos está llevando a un gran estado de Ansiedad y gran preocupación, en todos los sentidos. Esperando que la Intervención Quirúrgica salga bien, así como su recuperación. El Sr. (…) tiene una edad de 61 años, y con su profesión (Camarero), tiene un gran miedo a su futuro profesional.

Se presenta Documentación del Hospital, así como Fotografías de la baldosa defectuosa. Casualmente, hace ya varios meses que yo escribí en el periódico (...), en la sección de (...), el gran deterioro de La Laguna en todos los sentidos, y comenté el pésimo estado en que se encuentran la mayoría de calles.

Espero obtener respuesta pronto, y que de alguna manera mi pareja sea compensado por tanto trastorno por el que le está tocando pasar, a causa de esta caída en la vía pública. (...) ».

III

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

1. El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna (...) 28 de

febrero de 2022, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, el reclamante interesa el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída sufrida en la vía pública (...) 23 de enero de 2022.

Junto al escrito de reclamación se aportan diversos documentos: informes médicos y reportaje fotográfico. Y se interesa la práctica de prueba testifical, mediante la declaración del testigo (...).

2. Con fecha 7 de marzo de 2022 se solicita informe del servicio (Área de Obras e Infraestructuras) de conformidad con el art. 81 LPACAP, que es emitido (...) 25 de agosto de 2022 con el siguiente contenido:

« (...) a) El mantenimiento de las vías municipales es competencia del Área de Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.

b) El contrato de "Servicio de Mantenimiento, Conservación y Mejora de las vías y Espacios Públicos", se encuentra adjudicado a la empresa (...).

c) En las fotografías aportadas se visualiza sólo la intersección de cuatro losetas desde muy cerca. Realizada visita de inspección al lugar de referencia, no se ha podido identificar la loseta en concreto que causó el daño (para poder valorar la magnitud del desperfecto in situ). No obstante, frente al número 105 de la calle (...) se observan varios hundimientos y desperfectos en losetas.

El Servicio se presta por la empresa adjudicataria.

e) Desde esta Área no se ha emitido con anterioridad informe acerca de este incidente.

No existe señalización al respecto en el lugar de referencia.

g) Tal situación se pone en conocimiento del Servicio de mantenimiento de vías con el fin de que proceda a subsanar los desperfectos de la zona. En cuanto a la visibilidad del mismo, se indica que el incidente tuvo lugar a las 18.00 horas, aun con luz solar, estimando que la visibilidad era buena. Se señala también que dicho tramo de calle tiene ancho considerable, no presentando desperfectos en todo su ancho.

h) No consta en esta Área los hechos y circunstancias que se indican, salvo el presente expediente. No hubo presencia policial.

No se ha tenido conocimiento con anterioridad de otros incidentes ocurridos en el lugar por las mismas razones (...) ».

3. Con fechas 28 de abril y 20 de septiembre de 2022 se aporta nueva documentación por el interesado.

4. Con fecha 27 de septiembre de 2023 se admite a trámite la reclamación planteada por el Sr. (...) y se requiere a éste para que aporte *« (...) - Escrito en que se especifique los daños por los que reclama, con especificación y justificación de la indemnización que reclama, acompañado de plano/croquis y fotografías del lugar exacto donde ocurrió el suceso.*

- Informe médico actual pormenorizado en el que se especifiquen las lesiones por las que se reclama, con expresión de los días que tardaron en curar (fechas de comienzo y finalización) y los que se estuvo imposibilitado para las ocupaciones habituales, valoración económica si fuese posible, así como cualquier otra documentación médica que pueda resultar de interés en el procedimiento que nos ocupa.

- Certificado de ambulancia que lo trasladó al Hospital o Centro de Salud correspondiente, que deberá solicitar en la siguiente dirección: (…) San Cristóbal de La Laguna, teléfono(…), o en su defecto aclarar que no se utilizó.

- Escrito de la Compañía o Mutualidad de Seguros, manifestando expresamente que el interesado no ha sido ni será indemnizado como consecuencia del accidente sufrido, o declaración jurada del interesado, en caso de no tener seguro privado.

- Diligencia y/o Atestado Instruido por la Policía Local o la Guardia Civil de Tráfico, o en su defecto aclarar que no se presentó.

- Cualesquiera otros documentos, alegaciones e informaciones que se estimen oportunos a efectos de acreditar la realidad y certeza del accidente y su relación con la obra o servicio público, a efectos de determinar la presunta relación de causalidad entre los daños producidos y el funcionamiento del servicio público».

La citada Resolución administrativa consta notificada al interesado y a la empresa (...).

5. Con fechas 9 y 28 de noviembre de 2022 el interesado atiende el requerimiento efectuado por el Ayuntamiento, presentando a tal efecto diversa documentación.

6. Con fecha 13 de noviembre de 2023 por la empresa adjudicataria del servicio (...) se presenta escrito de alegaciones en el que interesa *«se declare la falta de responsabilidad de (...), en los daños y perjuicios sufridos por (...)».*

7. Con fecha 18 de abril de 2024 se remite por parte de la entidad aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene suscrita póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades ((...)), informe pericial de valoración de las lesiones sufridas por el reclamante.

8. Mediante comparecencia del Sr. (...) ante el Servicio de Hacienda y Patrimonio del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en fecha 18 de abril de 2024, se acuerda darle trámite de audiencia, lo que verifica en el acto.

9. Con fecha 18 de abril de 2024 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se resuelve desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial.

10. Con fecha 6 de junio de 2024 por este Organismo consultivo se emite el Dictamen 277/2024, por el que se acuerda retrotraer las actuaciones *«a los efectos de que, por parte del órgano instructor, se proceda a tramitar en debida forma el correspondiente procedimiento administrativo, con estricta observancia de las garantías y trámites esenciales del procedimiento legalmente establecido, especialmente en lo que se refiere a los trámites de prueba y audiencia (arts. 77 y 82 LPACAP), que se deberán conceder tanto al reclamante como a la entidad contratista. Una vez concluida la referida tramitación, y formulada una nueva Propuesta de Resolución, en la que se responda, en su caso, a las alegaciones que se formulen (arts. 88 y 91 LPACAP), esta habrá de ser elevada a este Consejo Consultivo a los efectos de emitir su dictamen preceptivo en los términos del art. 11.1.D.e) LCCC en relación con el art. 81.2 LPACAP».*

11. Con fecha 11 de junio de 2024 por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna se admitió a trámite la prueba testifical propuesta por el reclamante, señalándose como fecha para su práctica (...) 9 de julio a las 09:30 horas.

Intentada la citación personal del testigo resultó infructuosa, por lo que se procedió a la citación edictal mediante la publicación de la notificación en el BOE Núm. 185, del jueves 1 de agosto de 2024.

12. Con fecha 19 de junio de 2024 comparece el reclamante en dependencias municipales manifestando que *«ha tenido conocimiento de que el testigo propuesto se ha mudado de país, por lo que no es posible localizarlo a efectos de realizar testifical acordada».*

13. Con fecha 14 de enero de 2025 se confirió nuevo trámite de audiencia a los interesados, sin que se hayan formulado alegaciones.

14. Con fecha 17 de febrero de 2025 se dicta nueva Propuesta de Resolución desestimatoria de las pretensiones del reclamante.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que no ha quedado acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños ocasionados.

2. Entrando en el fondo del asunto, se ha de advertir en relación con el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, que 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

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 informe de la ambulancia que constan en el expediente ponen de manifiesto (...), la hora y el lugar en que tuvo lugar el siniestro, siendo además las lesiones sufridas por el 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 397/2024, de 3 de julio, 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 el reclamante, puesto que consideramos que no ha quedado acreditada la relación de causalidad.

En este sentido, se desconoce el mecanismo causal de la caída, toda vez que no se ha practicado prueba en relación con el mismo. Ni tan siquiera el propio reclamante relata el modo y circunstancias en que tuvo lugar la caída, puesto que, no debemos olvidar que es su pareja -quien no fue testigo presencial de los hechos-, la que relata la forma en que acontecieron los hechos. Pero, es más, de las fotografías aportadas por el reclamante no se aprecia un defecto relevante en las losetas de la acera, sí se comprueba una cierta irregularidad en el pavimento, perfectamente visible y sorteable con un mínimo de diligencia, máxime cuando la zona es de sobra conocida por el Sr. (...) por residir en las inmediaciones, tal como se expone en la reclamación. Además, se ha de tener en cuenta que la caída se produce en una acera lo suficientemente amplia y despejada como para poder

advertir y esquivar sin dificultad la presunta irregularidad de la baldosa, no constando que el reclamante padeciera deficiencia física o psíquica alguna en aquel momento 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 su desatención al transitar.

En consecuencia, teniendo en cuenta que la caída se produce: a) con unas condiciones óptimas de luminosidad al tener lugar a las 18:00 horas d(...) 23 de enero de 2022; 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 irregularidad en el pavimento que era perfectamente visible y fácilmente sorteable por el 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 el 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 del Sr. (...).

En definitiva, el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público implicado y la lesión soportada por el 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 el 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 día y en una zona conocida por él conocida.

Por todo ello debemos concluir que la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria del 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 por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, por los razonamientos expuestos en el Fundamento IV de este Dictamen.