Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 10 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. 85/2025 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 [PR, en adelante en algunos casos] que pone fin al procedimiento administrativo de reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial iniciado por (...) contra el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de la caída sufrida en la vía pública –calle (...), a la altura del n.º 1- el día 4 de julio de 2021.

2. La solicitud de dictamen ha tenido entrada en este Consejo Consultivo de Canarias el día 27 de febrero de 2025.

Respecto a la preceptividad de aquél, resulta oportuno señalar que la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025 ha modificado la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-, mediante su Disposición final sexta, que establece lo siguiente:

«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:

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

«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».

En el presente caso estamos ante un expediente que trae causa del que diera lugar a la emisión del Dictamen 537/2024, de 1 de octubre, por este Consejo Consultivo [expediente consultivo n.º 481/2024-ID], y que concluía afirmando la procedencia de retrotraer las actuaciones en atención a las causas señaladas en su Fundamento Jurídico IV. Por lo que la preceptividad del dictamen vendrá determinada por la norma vigente en el momento de la solicitud inicial del mismo; y siendo superior a 6.000 € la cuantía que entonces se reclamaba como indemnización [en concreto, 16.160,1 €], la misma determinó la preceptividad del dictamen, y la sigue determinando. En idéntico sentido se ha pronunciado este Organismo consultivo en su reciente Dictamen 117/2025, de 17 de marzo de 2025, entre otros.

Por otra parte, la competencia para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo corresponde al Sr. Alcalde, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC, en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en adelante, LPACAP-.

3. Para 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 Público -en adelante, LRJSP-; el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local -en lo sucesivo, 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. La reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal. En este

caso, la reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los daños y perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente funcionamiento del servicio municipal de mantenimiento de las vías públicas.

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* art. 25.2, apartados d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

Asimismo, en el presente supuesto se encuentra legitimada pasivamente la entidad mercantil *(...)*, como empresa responsable de la prestación del *«servicio de mantenimiento, conservación y mejora de vías y espacios públicos municipales»*; y a cuya defectuosa prestación se imputan los daños producidos a la reclamante.

En este sentido, cabe reiterar lo manifestado por este Consejo Consultivo, entre otros, en su Dictamen 202/2020, de 3 de junio [apartado segundo del Fundamento IV]:

«"2. Según consta en el expediente administrativo -folio 37 y ss., y 63 a 66-, el servicio de conservación y/o mantenimiento de la vía pública en el lugar y en el momento de producción del evento dañoso se gestionaba indirectamente a través de un contratista (« (...) / (...), U.T.E. (...)»). Por lo que 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 (Dictamen n.º 270/2019, de 11 de julio):

«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, como se indica en el Dictamen 500/2021, de 19 de octubre, *« (...) 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.*

En definitiva, el procedimiento para las reclamaciones por daños causados por contratistas con 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, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación de esta, entonces éste será el obligado a resarcirlo. Así lo ha razonado este Consejo Consultivo en numerosos Dictámenes como los ya señalados anteriormente o en los DDCC 554/2011, de 18 de octubre de 2011; 93/2013, de 21 de marzo de 2013; y 132/2013, de 18 de abril de 2013 o 362/2020, de 1 de octubre.

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».

Pues bien, en el presente supuesto consta acreditado que la entidad mercantil *(...)* ha sido llamada al procedimiento administrativo, dándole traslado de las actuaciones practicadas y brindándole la posibilidad -de la que ha hecho uso- de formular alegaciones y proponer los medios de prueba que estimara convenientes en defensa de sus intereses.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo primero LPACAP, lo que no es puesto en cuestión por la Propuesta de Resolución.

6. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses, transcurridos los cuales, si no se hubiera notificado al interesado resolución expresa, se habría producido silencio en sentido desestimatorio [art. 91.3 LPACAP]. No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [art. 21 LPACAP].

En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, es doctrina reiterada de este Consejo que la demora no impide la resolución del procedimiento, y que pesa aún sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, según lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP [DDCC 120/2015 y 270/2019, entre otros].

7. Teniendo en cuenta que el daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario, y al amparo de lo dispuesto en el art. 15 del Reglamento Orgánico Municipal [art. 107 LMC], se ha de concluir que la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial corresponde a la Junta de

Gobierno Local, sin perjuicio de las delegaciones que se puedan efectuar [art. 127.2 LRBRL], tal y como se indica en la Consideración Jurídica sexta de la Propuesta de Resolución.

II

1. La reclamante promueve la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial a fin de que le sea reconocido el derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el deficiente funcionamiento del servicio municipal de conservación y mantenimiento de las vías públicas. En este sentido, la reclamación planteada por la perjudicada se manifiesta en los siguientes términos -folio 9-:

« (...) en ejercicio del derecho de reclamación por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (mal estado de la calzada), vengo a formular RECLAMACIÓN POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL que fundamento en los siguientes:

HECHOS

El pasado 4 de julio de 2021, sobre las 22:45 horas cuando me disponía a subirme a mi vehículo que estaba ubicado en la calle (...), núm. 1, antes de la puerta de garaje que se encuentra en esta dirección, sufrí una caída causada por un agujero en la calzada justo delante de mi vehículo, después de varios minutos (...) con DNI (...) y (...) con DNI (...) llamaron a mi padre (...) con DNI (...) desde mi teléfono para que me viniera a recoger y me llevase a urgencias.

A razón de esto fui trasladada inmediatamente al Servicio Urgencias del Hospital (...) para ser atendida, ya que no podía caminar y sufrí una bajada de tensión, con momento de desvanecimiento. La valoración médica indicaba que tenía un esguince de grado 2 y, tras ser inmovilizada, me enviaron a casa, con un tratamiento. Tres días más tarde volví al traumatólogo ya que el pie estaba peor y me diagnosticó, a parte del esguince, una fractura del 5° metatarsiano del pie izquierdo. A raíz de todo esto llevo más de 5 meses de baja y en la actualidad continúo en rehabilitación, por lo que adjunto fotografías del lugar de los hechos, partes de baja, informes médicos, fotografías del pie y facturas correspondientes.

Por todo lo descrito anteriormente

SOLICITO se tenga en cuenta todo lo expuesto para que por parte del Ayuntamiento de La Laguna se proceda a la correspondiente indemnización por los daños causados a raíz de este incidente».

2. La perjudicada no cuantifica en su reclamación inicial el importe de la indemnización que solicita. No obstante, mediante escrito de 12 de diciembre de 2023 cifra la cuantía indemnizatoria pretendida en 16.160,1 € -folio 242-.

III

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

1. Con fecha 29 de diciembre de 2021 (...) interpone reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública municipal interesando el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída que tuvo lugar en la vía pública el día 4 de julio de 2021.

2. Con fecha 14 de enero de 2022 se acuerda dar traslado del siniestro a la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades.

3. Con fecha 15 de febrero de 2022 se emite informe del Área de Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento de La Laguna respecto a la reclamación extracontractual interpuesta.

4. Mediante Resolución de 25 de septiembre de 2023, de la Concejala-Teniente de Alcalde del Área de Hacienda y Servicios Económicos, se acuerda admitir a trámite la reclamación interpuesta.

Asimismo, se formula requerimiento a la reclamante para que aporte diversa documentación necesaria para la instrucción del procedimiento administrativo. Y se concede a los interesados un plazo de diez días hábiles para que presenten alegaciones y o aporten los documentos que estimen oportunos.

La resolución administrativa de admisión a trámite -y requerimiento a la interesada- consta debidamente notificada a la reclamante y a la empresa contratista responsable de la prestación del servicio público implicado.

5. Consta en el expediente la formulación de alegaciones por parte de la empresa contratista y de la reclamante -junto a la aportación de diversa documental-, con fechas 31 de octubre y 12 de diciembre, respectivamente.

6. Con fecha 25 de abril de 2024 la entidad aseguradora municipal emite informe en el que valora los daños irrogados a la interesada en un monto total de 7.774,3 €.

7. Según se indica en la Propuesta de Resolución -y se constata en las actuaciones- *«con fecha 7 de febrero de 2024 el interesado comparece espontáneamente en el Servicio de Hacienda y Patrimonio, y en el que, por voluntad de la interesada, y en aras de la eficacia y la celeridad para el impulso del expediente, se procede a dar trámite de audiencia previo a la propuesta de resolución, manifestado «que no tiene nada nuevo que alegar, ni otra documentación que aportar a lo ya actuado en el expediente, y al tiempo no muestra su conformidad con el importe de 7.774,30 euros, valorados por la compañía de seguros municipal».*

No consta en las actuaciones que se haya concedido trámite de vista y audiencia al contratista.

8. Con fecha 17 de julio de 2024 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se plantea desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por la interesada contra el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.

9. Mediante oficio de 17 de julio de 2024 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 22 de ese mismo mes y año], se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al amparo del art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

10. Con fecha 1 de octubre de 2024 se emite Dictamen 537/2024, de este Consejo Consultivo de Canarias, en el que se plantea retrotraer las actuaciones en los siguientes términos:

«En el estado en que ha sido recibido el expediente, este Consejo entiende que es obligado formular algunas observaciones y reparos a la Propuesta de Resolución, y que es procedente la devolución del expediente y su retroacción, hasta que se resuelvan o aclaren y disipen aquellos.

1. En primer lugar y de modo muy señalado, debe hacerse notar que, al menos en apariencia, la Propuesta de Resolución hace mención de antecedentes y circunstancias que no se corresponden con lo que obra y consta en el expediente.

Por un lado, porque se transcribe de modo literal, entrecomillado, un pasaje que dice hallarse, según la Propuesta, en el informe del servicio municipal correspondiente, perteneciente al Área de Obras e Infraestructuras, informe cuya existencia se refiere en el Antecedente de Hecho Segundo y cuyo contenido se transcribe, también de modo literal. Por otro, porque menciona circunstancias del accidente que no coinciden tampoco con lo que resulta de las actuaciones que se nos remiten.

Así, una frase que la Propuesta de Resolución toma en consideración y atribuye al informe del servicio -como uno de los fundamentos de su conclusión desestimatoria- no está contenida en el referido Informe, que obra y puede examinarse en el folio 144 del

Expediente Unificado de este Consejo, que coincide con la página numerada como 136 de 311 del propio expediente municipal.

Concretamente, la Propuesta de Resolución atribuye a dicho informe la siguiente afirmación, que ahora transcribimos nosotros: « (...) realizada visita de inspección al lugar de referencia, no se ha llegado a identificar la loseta en concreto que causó el daño (para poder valorar la magnitud del desperfecto in situ) (...) ».

Sin embargo, no se dice tal cosa ni consta dicha frase en el Informe citado en el Antecedente, que está en los folios referidos, ni parece que pueda dicha frase aludir al accidente a que se refiere esta reclamación y la misma Propuesta que se estudia, pues no es una loseta el lugar de la anomalía que se denuncia, sino un socavón en el asfalto, cuya existencia se documenta con fotografías y se acepta en el Informe, hasta el punto de que se ordenó o encomendó su reparación, según dice el mismo Informe.

Y esta percepción de que ha podido producirse una equivocación o error -probablemente inadvertido, por su propia naturaleza- resulta confirmada por otra afirmación de la misma Propuesta de Resolución, según la cual « (...) de conformidad con lo informado por los servicios técnicos municipales, así como por la empresa contratista, el incidente ocurrió sobre las 18:00 horas, aún con luz solar, estimando que la visibilidad era buena».

Pero tampoco encuentra el Consejo huella de tales afirmaciones en el expediente que se nos remite, pues ni en el ya mencionado Informe de los servicios municipales, ni en el de la empresa contratista [f. 240 del expediente unificado, 238 de 311 del expediente municipal] ni en de la aseguradora (207 y 200, respectivamente] se contiene tal afirmación, sino que, por el contrario, cuando se menciona la hora se menciona la hora en que el siniestro ocurrió, cerca de las 23 horas.

Ello obliga a pedir a la Administración que retrotraiga el expediente al punto en que sea necesario para que la Propuesta de Resolución se formule a la luz del verdadero contenido de lo que resulta de la instrucción.

2. Mediante escrito fechado el 12 de diciembre de 2023 y el mismo día registrado en el Ayuntamiento, la reclamante atiende, según dice, el requerimiento municipal de aportar documentación, que se le había hecho mediante la Resolución de 11 de octubre de 2023, y con dicho escrito hace en efecto aportación de diversos documentos, mediante los cuales pretende acreditar el alcance e importe de los daños, así como otros documentos en los que se contienen «declaraciones juradas», manuscritas pero fácilmente legibles, hechas por personas a las que califica de «testigos presentes en el momento del accidente». El escrito y los documentos figuran como folios 250 y sigs. del expediente unificado de este Consejo, que son las páginas 242 de 311, y siguientes, del expediente municipal.

Es indudable que tales documentos constituyen una aportación y por ello una proposición de prueba hecha por el interesado, en los términos en que se refiere a este trámite el art. 77, apartado 3, LPACAP, que debe ser objeto del precisamente del trámite correspondiente, prescrito en el mismo precepto, para su admisión o rechazo y para valoración si fuera el caso. Trátese de una prueba documental que pueda o no ser adverada o autenticada si se pone en duda, o trátese de una prueba testifical que deba ser refrendada de manera personal, eventualmente, y en su caso valorada como aquella Ley ordena, no parece que quepa ignorarla u omitir referencia alguna a su existencia, como resulta [en apariencia, al menos] que sucede en este expediente, al menos con el contenido recibido, y también de la propia Propuesta de Resolución, que no contiene mención alguna a tales documentos y se limita a mencionar que, tras serle otorgado trámite de audiencia, la reclamante compareció para manifestar que no tenía nada nuevo que alegar ni añadir a lo dicho y aportada, y que no prestaba conformidad a la valoración de sus daños hecha por la aseguradora de la contratista del servicio, inferior a la valoración hecha por la propia reclamante. El acta de la comparecencia es el folio 309 de nuestro expediente, página 301 de 311 del expediente municipal.

De ello se deduce, en el criterio de este Consejo Consultivo, que la actuación de la interesada y la aportación de documentos hecha por ella debe ser objeto de pronunciamiento, para su admisión o rechazo y en su caso para su valoración.

Debe, por tanto, en aplicación de los preceptos citados, cuya mera invocación es suficiente sin necesidad de apoyo jurisprudencial ni doctrinal alguno, retrotraerse el expediente para completar su instrucción.

Y, hecho todo ello, será también pertinente y obligado otorgar a los interesados el trámite de audiencia correspondiente».

11. Con fecha 20 de febrero de 2025 se formula nueva Propuesta de Resolución de desestimación de la reclamación de la interesada contra el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.

12. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 27 de febrero de 2025, se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al amparo del art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

IV

1. En este punto es tan obligado como conveniente recordar la doctrina de este Consejo -y sus fundamentos legales y jurisprudenciales- que debe regir nuestro análisis del cumplimiento, en cada caso, de los requisitos exigibles para la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración pública, en este caso municipal.

Y la doctrina y criterios establecidos por el Consejo parten en primer lugar de lo dispuesto en el art. 106.2 de la Constitución Española, que dice: *«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».* El mandato constitucional se desarrolla y precisa LRJSP (art. 32 y sigs.) y en aplicación de aquel mandato y estos preceptos se ha constituido un sólido cuerpo de doctrina que enseña e ilumina a quienes deban aplicarlos, y que puede expresarse resumidamente diciendo, con el TS (entre otras sus STS de 26 de marzo de 2012, RJ\2012\5102, ECLI:ES:TS:2012:2078; 13 de marzo de 2012, RJ\2012\4434, ECLI:ES:TS:2012:1452; 23 de enero de 2012, RJ\2012\342, ECLI:ES:TS:2012:268) 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».

De tales normas y sentencias se ha deducido que la responsabilidad patrimonial de la Administración está 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».*

Pero, sin embargo, la jurisprudencia ha entendido también, y también con iguales claridad y reiteración, 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». [FJ 4.º, STSJ Cataluña n.º 757/2006, de 28 de julio, Sala de lo Contencioso Administrativo, en un supuesto

cuyos elementos fácticos guardan cierto parecido con los del presente expediente, con cita de doctrina jurisprudencial del TS].

En el presente expediente, resulta de su contenido y de la propia Propuesta de Resolución que se tienen por hechos admitidos o inconcusos que la reclamante se cayó y que sufrió por ello ciertos daños, y que en el pavimento de la calle (...), a la altura de su n.º 1 -no en la acera, pero sí en el mismo borde de la calzada- existía un socavón, cuyas características constan mediante fotografías y cuya reparación se ordenó.

Del mismo modo parece admitido que la caída se produjo a consecuencia de introducir el pie en el socavón y perder el equilibrio, según el relato de la interesada que, siquiera indirectamente, resulta adverado o se hace verosímil por las manifestaciones que se contienen en las declaraciones juradas de dos testigos y del padre de la reclamante, que fue informado por uno de aquellos.

Admitido todo ello, lo que por el contrario no resulta igualmente admitido sino negado -y se razona explícitamente esta negativa en la Propuesta de Resolución- es el vínculo de causalidad que pueda atribuirse a la existencia del socavón con la caída, el nexo causal entre el daño (la lesión y la incapacidad temporal de la reclamante) y el servicio público municipal, (en este caso, el servicio de mantenimiento de las vías públicas).

Sin la prueba de los hechos o sustrato fáctico -como hemos dicho en algunos de nuestros dictámenes- de ese nexo causal que relacione el daño con el servicio no es posible atribuir a la administración ninguna responsabilidad. Sin prueba de tal sustrato fáctico en el que se perciba la existencia de causalidad eficaz entre una cosa y la otra la administración pública no puede admitir responsabilidad alguna.

Y, como hemos dicho en numerosas ocasiones, *«toda la actividad de la Administración está disciplinada por el Derecho»*, de modo que *« (...) 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 recayendo sobre el interesado la carga de la prueba (...) »* (DCC 402 y 453/2015, por ejemplo).

Y, en el DCC 268/2024, se sostuvo:

«Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el

funcionamiento de los servicios públicos es que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Sobre la Administración recae el onus probandi de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y, del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC), que permite trasladar el onus probandi a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012)».

2. Se impone ahora, por tanto, examinar a la luz de los principios y reglas citados y transcritos si cabe atribuir al servicio público la condición de causa de la caída y de los daños sufridos por la reclamante o si, en ausencia de elementos de prueba y de razonamientos que conduzcan a ello, ha de recaer sobre la propia reclamante la condición de causante de su pérdida de equilibrio, su caída y sus padecimientos.

Del expediente no resulta con claridad -a criterio de este órgano consultivo- que haya una respuesta concluyente e inequívoca a la cuestión en un sentido o en otro, en los términos en que ha solido razonar sobre ello el Consejo (DCC 268/2024, antes citado):

«Efectivamente, en cuanto a la relación causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías y los daños por caídas de peatones que se imputan a desperfectos de la calzada, este Consejo Consultivo ha venido razonando, entre otros, en sus Dictámenes 18/2022, de 13 de enero o 157/2021, de 8 de abril, entre otros muchos, lo siguiente:

«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares (véanse, por todos, los DCC 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)".

Y añade el Dictamen 307/2018:

"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 hemos manifestado en el 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"».

Y en el 278/2024: *«En el Dictamen de este Consejo Consultivo 84/2024, de 19 de febrero, entre otros muchos, emitido a solicitud de este mismo Ayuntamiento, con ocasión de un supuesto de similares características, se ha manifestado que: «4. Este Consejo Consultivo ha señalado de forma reiterada y constante en diversos dictámenes, como por ejemplo el Dictamen 462/2019, de 13 de noviembre, que: «El criterio de este Consejo Consultivo en casos como éste está vinculado a la doctrina legal del Tribunal Supremo, habiéndose manifestado reiteradamente que, en cuanto a la relación causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías y los daños por caídas de peatones que se imputan a desperfectos de la calzada, si bien los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y por ende obligados a prestar la atención suficiente para percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos, también les asiste su derecho a confiar en la regularidad y el funcionamiento adecuado de los servicios públicos, por lo que debemos analizar singularmente caso por caso a fin de determinar si*

existe nexo causal y si concurren circunstancias que puedan quebrar total o parcialmente la citada relación de causalidad».

3. Del expediente resulta que la reclamante descendió desde la acera reservada a los peatones al pavimento de la calzada reservada para los vehículos de tracción mecánica y no para los caminantes. En general y en otros casos, ha solido entenderse por la práctica judicial, la doctrina de este Consejo y la propia jurisprudencia -y se puede decir que el mismo sentido común- que la exigencia de cuidado del propio viandante es mayor cuando transita por la calle que cuando lo hace por la acera y que, a la inversa, es mayor el deber municipal de conservación sin imperfecciones de las aceras que el de las calzadas.

En el caso de este expediente, parece claro que a la reclamante le resultaba obligado descender desde la acera a la calzada para acceder a la portezuela del lado del conductor de su vehículo, pues estaba permitido aparcar de modo que ello resultaba finalmente inevitable.

Y también parece claro que el socavón -fotografiado y reparado- se encontraba en el borde mismo de la acera y de la calzada, constituyendo la huella del escalón que forma la acera y la calzada, en el que por fuerza había de pisar quien quisiera llegar al coche.

Ocurrió el accidente casi a medianoche y debió ser súbito e instantáneo, a juzgar por el breve relato de la propia perjudicada y por las expresiones de un testigo («*se desplomó*», llega a decirse) y los tres declarantes relatan lo que vieron o refirieron o se les refirió de modo similar: la reclamante pisó la calzada y cayó al suelo.

La PR aborda expresamente este punto, y admite - que era preciso pisar la calzada, aunque sostiene que *«a la hora a la que tuvo lugar el incidente, siendo de noche, se han de extremar la precaución por parte de los peatones, máxime cuando su acción implique transcurrir por una zona de la vía pública no destinada a su uso, además de que, aunque la justificación de la misma sea por la acción necesaria de acceder a su vehículo estacionado, se requiere de una atención especial, no suponiendo la misma situación transitar por un lugar reservado para los peatones, que bajar de la acera a la calzada donde discurre el tráfico de vehículos lo que implica un mayor deterioro o desgaste».*

4. Aunque el razonamiento transcrito no está falto de fundamento, pues es verdad que hay que ir con más cuidado por la acera que por la calzada y prestar una atención especial, no se comparte que en caso de prestarse esta atención el anómalo estado del pavimento hubiera sido enteramente perceptible y completamente evitable, dada su ubicación en el camino o curso de los pocos pasos que conducían -

obligadamente- desde la acera hasta la puerta del coche. Y, siendo cierto que en la calzada puede haber más imperfecciones que en las aceras, no es lo mismo que las haya en el centro de la vía que en el borde mismo de las aceras, que es de pisada o tránsito prácticamente obligado para dejar la acerca y dar unos pocos pasos en la calle.

De modo que el examen y escrutinio del expediente y de las pruebas no permite despejar íntegramente la incertidumbre acerca de cuál sea la causa del daño, si una desatención municipal o una desatención de la reclamante. Sabemos que ello *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* [doctrina y jurisprudencia antes citadas], pero en este caso no cabría resolver *toda* la incertidumbre en contra del ayuntamiento, aunque sí una parte, pues cabe pensar con fundamento que ayuntamiento y reclamante contribuyeron ambos a la causación del resultado dañoso final. Como hemos sostenido en dictámenes transcritos más arriba y ahora repetimos, «*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».*

El Consejo entiende que tal es el caso de este expediente, en el que quizá la reclamante pudo haber examinado intensamente el estado del pavimento, a aquella hora nocturna, para sortearlo o rodearlo, pero en el que no hubiera habido caída alguna si no hubiera existido el socavón o bache o irregularidad en lugar tan inmediato al bordillo de la acera y al coche. Ello conduce a la apreciación de la existencia de dos causas, como no es insólito en supuestos similares y es admitido y reconocido por la jurisprudencia (STSJ Cataluña citada supra):

«Esta distribución de responsabilidades en relación a la concurrencia de concausas en el desencadenamiento del resultado lesivo no es más que la aplicación al caso de la doctrina contenida en la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2003 que estableció que "la jurisprudencia de este Tribunal Supremo viene pronunciándose reiteradamente sobre la posibilidad de que se tenga en cuenta una concurrencia de causas y una consiguiente distribución de responsabilidades. Valga por todas la sentencia de esta Sala 3ª, sección 6ª, del Tribunal Supremo, de 12 de mayo de 1998 en la que tenemos dicho esto: «Aun cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose a un carácter directo, inmediato y exclusivo para

caracterizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, la aplicación de esta doctrina no puede ser realizada sin importantes matizaciones que ha llevado a cabo la jurisprudencia más reciente. Así, la sentencia de 25 de enero de 1997 afirma que la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes (aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización) y esta misma doctrina es reiterada por la de 26 de abril de 1997. Por su parte, la sentencia de 22 de julio de 1988 ya declaró que la nota de "exclusividad" debe ser entendida en sentido relativo y no absoluto como se pretende, pues si esta nota puede exigirse con rigor en supuestos dañosos acaecidos por funcionamiento normal, en los de funcionamiento anormal el hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación (asumiendo cada una la parte que le corresponde) o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado»».

5. No se contienen en el expediente, o no los halla el Consejo, elementos de análisis de lo sucedido conducentes a la determinación de la parte o proporción en que las causas concurrentes deban ser estimadas, es decir, no hay elementos que autoricen a distribuirla en una determinada cuota a cada una de ellas, lo que obliga a repartirlas por partes iguales entre la administración pública y la reclamante. Así lo ha sostenido el Consejo en supuestos parecidos (DDCC 48/2021, 69/2021 y 343/2021 y 268/2024, antes citado).

6. Sobre la cuantía de los daños obran en el expediente dos valoraciones: una de la reclamante, que los cifra en 16.160,10 más 856 euros, es decir 17.016,10 en total. A dicha suma se llega a partir del informe del Servicio Canario de la Salud, que cifra en 295 días la duración de la situación de baja de la reclamante, a la vita de los informes y partes de los distintos servicios médicos que la atendieron. Este número de días es multiplicado por 54,78 € en concepto de *perjuicio personal moderado*, de lo que resulta la suma antes dicha de 16.160,10 €. Y a eta se añaden por la reclamante 856 €, en concepto de gastos de los que aporta facturas.

La aseguradora del ayuntamiento -tras ser reiteradamente requerida pare ello- manifiesta: *«Nuestro servicio médico indica que la valoración como máximo podría estar en torno a 110 dias moderados (54,79 euros/dia) y máximo 2 ptos de secuela funcional (talalgia) (873,70 euros/punto».*

De estas afirmaciones resulta, según el instructor, la suma de 7774,30 euros, que es el resultado de multiplicar los días por el mismo valor de 54,79 que había propuesto la reclamante y de añadirle la suma de 1.747,40 € por las secuelas, que no parece que hubieran sido reclamadas por la interesada, a quien se dio cuenta de la valoración del seguro, y expresó su rechazo o no aceptación.

La aseguradora sostiene que no son conceptos equivalen los de baja médica y baja laboral, y por ello reduce el número de días.

A la vista de todo ello, el Consejo estima que, admitida la valoración de cada día de incapacidad (54,79 euros) por ambas valoraciones, parece más consistente y de expresión más clara y menos equívoca la que formula el Servicio Canario de la Salud, mientras que la de la aseguradora contiene expresiones («*podría*», «*como máximo*») que ponen en duda la propia certeza y, por tanto, la fiabilidad de sus afirmaciones y que además vinieron precedidas de advertencias sobre la dificultad de formular una valoración, que finalmente se expresa sin ningún razonamiento, sino con la indicación de que expresa la opinión de su servicio médico.

Por ello, a la vista del expediente y por las razones expuestas, se estima que la indemnización debe fijarse en la suma expresada por la reclamante con apoyo en el informe del Servicio Canario de la Salud, a la que han de aplicarse las actualizaciones e intereses procedentes, y ha de reducirse o atemperarse en los términos indicados en los anteriores párrafos.

Por todo lo anterior se formula la siguiente

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no se estima ajustada a derecho, por las razones consignadas en el anterior Fundamento IV, números 1 al 5, y se estima procedente acordar lo que se expresa en los números 5 y 6. Por tanto, corresponde la estimación parcial de la reclamación formulada.