Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 6 4 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 24 de abril de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Lucía en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), en nombre y representación de (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 112/2025 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 18 de marzo de 2025 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el mismo día), se solicita dictamen sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana, incoado en virtud de una reclamación por daños que se alega han sido causados por el funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, cuyas funciones corresponden al citado Ayuntamiento en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL).

2. La reclamante cuantifica la indemnización que solicita en la cantidad de 21.363,17 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 Canarias, en la redacción dada por la Disposición final 6.1 de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025; y todo ello, en relación con el art. 81.2 de la Ley

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

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

Además, actúa debidamente representada por letrado -(...)- (art. 5 LPACAP).

4.2. Y 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 «*(...)-(...) UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS, (...)*» -en adelante, «*UTE (...)*»-, en su calidad de empresa adjudicataria del servicio, y a cuya defectuosa prestación imputa la 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, 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 en numerosos dictámenes lo siguiente (Dictámenes 270/2019, de 11 de julio, y 202/2020, de 3 de junio, entre otros):

« (...) 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 y han impuesto 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 en los términos de 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 ellas 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).

Este trámite se ha cumplimentado debidamente en el presente expediente.

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

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 24 de mayo de 2023 respecto de unos daños que se produjeron el día 29 de agosto de 2022.

7. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP), sin que conste justificación de ello; 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 corresponde al Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones que éste pueda efectuar en otros órganos municipales.

II

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

A este respecto, la interesada en su escrito de reclamación se limita a señalar como razón de la reclamación «Que, la representada sufrió una caída en la vía pública en fecha 29 de agosto de 2022, en la Avenida (...) a la altura del Centro Comercial (...). En la que sufrió daños corporales».

Posteriormente, con fecha 22 de febrero de 2024, por el representante legal de la reclamante se presenta escrito, en el que expone la relación de hechos en que fundamenta su reclamación en los siguientes términos:

«PRIMERO.- (Caída en la vía pública a causa del mal estado del pavimento)

En fecha de 29 de agosto de 2022, mientras mi representada caminaba por acera oeste de la Avenida (...) a la altura del Centro Comercial (...), justo en el lugar en que se encuentra la escultura de la mano, por encontrarse el suelo acolchado que rodea la misma en mal estado. El cual, tiene como elemento decorativo, unas claraboyas acristaladas faltando la tapa de una de estas, motivo por el que al caminar por el mismo, sufrió una caída al mismo nivel al meter el pie en el mencionado hueco, sufriendo fractura de los huesos de la muñeca izquierda. Siendo Trasladada mediante ambulancia al Centro de Salud de Doctoral, y posteriormente siendo intervenida quirúrgicamente en el Hospital Insular.

SEGUNDO.- (Producción de daños corporales como consecuencia de la caída).

Como consecuencia de la caída producida en la vía pública, esta sufrió graves lesiones corporales, consistentes en FRACTURA METAFISIARIA DEL RADIO DISTAL IZQUIERDO, siendo intervenida quirúrgicamente y recibiendo tratamiento rehabilitador, obteniendo el alta el día 23 de marzo de 2023.

TERCERO.- (concurrencia de los requisitos y presupuestos generadores de responsabilidad patrimonial de la administración municipal por el mal estado de la vía pública).

Expuesto lo anterior, es evidente que en el presente supuesto concurren los elementos esenciales necesarios que justifican la presente reclamación, de conformidad con los artículos 32 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y que se detallan más adelante en los fundamentos de derecho».

III

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

- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana el día 24 de mayo de 2023, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la reclamante interesa el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída sufrida en la vía pública el día 29 de agosto de 2022.

- Mediante Decreto de la Alcaldía n.º 2023-5433, de 18 de julio, se procede a incoar expediente de responsabilidad patrimonial y se requiere a la interesada a los efectos de que aporte la siguiente documentación:

* Fotos que acrediten el siniestro que se reclama.

* Hora exacta en la que se produjo el hecho.

* Valoración de los daños.

* Cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse.

La citada Resolución administrativa consta notificada a la interesada y a la entidad aseguradora municipal.

- Con fecha 20 de julio de 2023 por la Policía Local del Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana se aportó el Informe de Incidencia levantado por los agentes de la Policía Local con ocasión del siniestro sufrido por la reclamante, en el que se expone lo siguiente:

« (...) Que cuando prestaban servicio de Barrios, son comisionados por el centro de comunicaciones en relación a una caída en la ubicación anteriormente mencionada.

Que una vez presenciados en el lugar, se identifica a D/DÑA (...), con DNI (...), nacida en Las Palmas el día 24/12/1960, con domicilio en la calle (...), del municipio de Santa Lucía

de Tirajana, provincia de Las Palmas, con teléfono número (...) como víctima de los hechos acaecidos.

Según manifestaciones de la misma, mientras se disponía a realizar una foto, introdujo el pie en una zona del mobiliario urbano produciéndole una torcedura en el tobillo, comisionando ella misma a la ambulancia con número 33.84, la cual trasladó a la víctima al Centro de Salud El Doctoral (...) ».

- Con fecha 31 de julio de 2023 por la representación de la reclamante se presenta escrito en el que se procede a dar cumplimiento al requerimiento efectuado en el Decreto de incoación y se aporta la documentación solicitada.

- Con fecha 28 de diciembre de 2023 se emite Informe Técnico por parte de Servicios Públicos, en el que se expone lo siguiente:

« (...) - No se tiene constancia, en este Servicio, de los hechos denunciados.

- Con fecha 02/11/2023, se realiza visita al lugar de los hechos, detectándose la existencia de un hueco circular de diámetro aproximado de 27 cm y altura de 20cm, el cuál es destinado a la instalación de un foco de alumbrado público.

(...)

- Este Servicio, no es competente para informar al respecto, ya que, no se encarga del mantenimiento del alumbrado público, siendo el Servicio de Infraestructuras, Proyectos y Obras el competente».

- Con fecha 2 de febrero de 2024 se emite Informe por el Servicio de Infraestructuras, Proyectos y Obras, en el que se expone lo siguiente:

« (...) PRIMERO. Hasta la fecha de la Providencia no se tenía constancia de los hechos denunciados.

SEGUNDO. Cursada visita al lugar de los hechos, se constata la existencia en el pavimento de polipropileno expandido, perimetral al grupo escultórico, de dos huecos donde en origen deberían existir proyectores empotrados. Fotografía 01.

TERCERO. Realizada consulta con responsable del departamento de Servicios Públicos de este Ayuntamiento y con el encargado de la empresa (...) UTE, adjudicataria del contrato de servicio para la "Conservación y Mantenimiento del Alumbrado Público y de la Conservación de Instalaciones de Alto Riesgo de los Municipios de la Mancomunidad Intermunicipal del Sureste de Gran Canaria", manifiestan este último:

- No tener constancia del incidente de referencia.

- Si bien el aspecto de las luminarias es bueno, la instalación se encuentra inoperativa y no conectada a instalación eléctrica alguna. Fotografía 02 y Fotografía 03.

- No es conocedor del motivo de su no funcionamiento y si en algún momento ha estado conectada a la instalación de Alumbrado Público Municipal.

CUARTO. Las obligaciones de la empresa (...) UTE, adjudicataria del contrato de servicio para la "Conservación y Mantenimiento del Alumbrado Público y de la Conservación de Instalaciones de Alto Riesgo de los Municipios de la Mancomunidad Intermunicipal del Sureste de Gran Canaria", están contenidas en el P.C.A.P. y P.P.T.P: que forman parte del contrato.

QUINTO. En el cap. 9 Mantenimiento e Inspecciones y concretamente en el subcapítulo 9.1. Aspectos Generales del P.P.T.P. del contrato de mantenimiento, se establece entre otros:

" (...) El mantenimiento e inspecciones de los bienes e instalaciones que integran el servicio público seguirán las prescripciones de la normativa vigente que el operador deberá ejecutar para llevar a cabo las labores de mantenimiento, verificación e inspección de las instalaciones conectadas a la Red de Alumbrado Público Exterior, y que comprenderán:

(...)

- Conservación, mantenimiento y limpieza de arquetas con sus tapas, que deberán. estar perfectamente atornilladas y enrasadas.

(...) "

Se adjunta al presente informe fotografías de la zona afectada, luminaria tipo e instalación no conectada en arqueta».

- Con fecha 22 de febrero de 2024 se presenta escrito por la representación de la reclamante en el que se formula reclamación previa de responsabilidad patrimonial, se aporta informe pericial y se cuantifica la reclamación en 21.363,17 euros.

- Con fecha 29 de abril de 2024 se notificó a la UTE (...) el Decreto de incoación del presente expediente de responsabilidad patrimonial.

- Con fecha 6 de mayo de 2024, una vez ultimada la instrucción del presente procedimiento, se acordó dar trámite de audiencia a la reclamante, a la entidad aseguradora municipal y a la UTE (...), habiéndose presentado alegaciones únicamente por la UTE (...) con fecha 21 de mayo de 2024.

- Con fecha 26 de agosto de 2024 por la representación de la reclamante se presenta escrito en el que expone *«que, habiendo transcurrido el plazo previsto para el trámite de audiencia»,* solicita *«se dicte a la mayor brevedad propuesta de resolución».*

- Con fecha 27 de agosto de 2024 se confirió nuevo trámite de audiencia a los interesados, formulándose alegaciones por la representación de la reclamante con fecha 16 de septiembre de 2024.

- Con fecha 13 de marzo de 2025 se dicta Propuesta de Resolución desestimatoria de las pretensiones de la reclamante.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que no ha quedado acreditado que los daños alegados se hayan producido por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos del Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana.

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 2.ª, 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 todo lo anterior, y aplicado al 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 incidencias emitido por la Policía Local de Santa Lucía de Tirajana que constan en el expediente ponen de

manifiesto el día, la hora y el lugar en que tuvo lugar el siniestro, siendo además las lesiones sufridas por la reclamante las propias de una caída como la acaecida.

Ahora bien, ello por sí solo no es suficiente para apreciar la responsabilidad de la Administración, sino que además es necesario acreditar la concurrencia de la debida relación de causalidad entre dichos daños y el funcionamiento del servicio público implicado o, como hemos dicho en otras ocasiones similares, los sustratos fácticos de los que resulte indubitadamente la existencia de la relación de causa a efecto entre el servicio público y el acaecimiento del daño pues ni la sola existencia de este ni -si la hay- la de una anomalía en el servicio son bastantes para estimar que la causalidad existe.

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, entendemos que no procede estimar la pretensión resarcitoria planteada por la 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. Además, del examen del

expediente se desprenden diversas versiones sobre el modo en que aconteció la caída. Así, en el informe policial de incidencias, se hace constar que la Sra (...) les refirió en el momento inmediatamente posterior a la caída que «*mientras se disponía a realizar una foto, introdujo el pie en una zona del mobiliario urbano produciéndole una torcedura de tobillo*». Posteriormente, en el escrito presentado por la representación de la reclamante en fecha 22 de febrero de 2024, indica como mecanismo causal de la caída el siguiente: «*mientras mi representada caminaba por acera oeste de la Avenida (...) a la altura del Centro Comercial (...), justo en el lugar en que se encuentra la escultura de la mano, por encontrarse el suelo acolchado que rodea la misma en mal estado. El cual, tiene como elemento decorativo, unas claraboyas acristaladas faltando la tapa de una de estas, motivo por el que al caminar por el mismo, sufrió una caída al mismo nivel al meter el pie en el mencionado hueco*». Por su parte, el perito médico (...), en su informe pericial hace constar que la reclamante «*refiere haber sufrido una caída el 29 de agosto de 2012 en la vía pública, al pisar una baldosa que estaba suelta*», y añade, al analizar la relación de causalidad, que «*Las fracturas del extremo distal del radio son lesiones frecuentes en los pacientes ancianos, a consecuencia de caídas o en pacientes más jóvenes, por traumatismos de alta energía. Suelen se secundarias a una caída con la mano extendida*», esta última observación concuerda con la versión inicial dada por la reclamante a los agentes que la asistieron en un primer momento de que la caída se produce cuando se estaba sacando una foto.

De lo expuesto, se concluye que la interesada no ha alcanzado a acreditar adecuadamente el mecanismo causal de la caída y, en consecuencia, la relación de causalidad de la misma con el funcionamiento del servicio público concernido.

Pero, es más, de las fotografías obrantes en el expediente administrativo se puede advertir que el hueco existente en el suelo del complejo escultórico «*Homenaje a la aparcería*» es perfectamente visible y sorteable con un mínimo de diligencia, pues tiene unas dimensiones de 27 cm de diámetro. Además, se ha de tener en cuenta que la caída se produce en una zona que no está especialmente destinada al tránsito de peatones, que tiene una configuración física singular, propia de la idea o significación a la que sirve su diseño, sino que se trata de una zona escultórica perfectamente delimitada y separada de la acera, por lo que cuando un transeúnte se introduce en ella ha de ser especialmente cuidadoso, al no estar destinada a transitar o deambular por la misma, sino que está destinada a su propia contemplación. Tampoco consta que la 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 la caída tiene como causa principal su desatención al introducirse en el recinto escultórico.

En consecuencia, teniendo en cuenta que la caída se produce: a) con unas condiciones óptimas de luminosidad al tener lugar a las 14:30 horas del día 29 de agosto de 2022; b) en una zona que no estaba destinada al tránsito de personas; c) en presencia de una irregularidad en el pavimento que era perfectamente visible y fácilmente sorteable por la perjudicada si hubiera transitado con una mínima diligencia (tal y como se puede constatar en el reportaje fotográfico); y d) sin que se haya acreditado que las circunstancias climatológicas o de concurrencia de personas alteraran el estado de la zona, y sin que tampoco la reclamante haya acreditado padecer deficiencia física o psíquica alguna que limitara su percepción de las circunstancias de la zona escultórica, impidiéndole ver y esquivar cualquier obstáculo, irregularidad y o desnivel; es por lo que procede concluir que el hecho lesivo no puede imputarse al deficiente funcionamiento del servicio público, sino a la inobservancia de la diligencia debida al transitar por parte de la Sra (...).

Y no será ocioso añadir, como una especie de confirmación de todo ello, que un examen incluso somero de lo que se halla en internet sobre el lugar y sus características muestra que ha sido posible que otras personas hayan logrado fotografiarse allí, aparentemente incluso con la existencia de la falta de una claraboya en el pavimento, sin que conste la producción de daño alguno.

En definitiva, el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público implicado y la lesión soportada por la reclamante no existe o se 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 la inexistencia o una ruptura del nexo causal, aun cuando existieran ciertas deficiencias en la zona del complejo escultórico, toda vez que se ha puesto de manifiesto que la reclamante no prestó la debida atención al introducirse en ella y transitar por la misma.

Por todo ello debemos concluir que la Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria de la reclamante, se considera conforme a Derecho, al no quedar acreditada la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios municipales.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, se considera conforme a Derecho por los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.