Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 6 de octubre de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), en representación de (...), por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 364/2025 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife el 4 de julio de 2025, con entrada en este Consejo Consultivo el 30 de julio siguiente, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial frente a dicha Administración municipal incoado en virtud de reclamación formulada por (...) en nombre y representación de (...), por los daños que se alegan causados como consecuencia de la caída que se dice sufrida por ésta en la vía pública, el día 13 de septiembre de 2020, en la calle (...) en el término municipal de Santa Cruz de Tenerife.

2. Es preceptiva la solicitud de dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), al superar los límites establecidos por el citado artículo de la LCCC, en relación con el art. 81.2 -de carácter básico- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), pues la cuantía indemnizatoria reclamada asciende al importe de 23.166,42 €. En cuanto a la cuantía de la indemnización reclamada procede indicar que si bien en la reclamación inicial

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

se reclama un importe de 10.015,21 €, dicha cantidad se fija de manera provisional hasta que se produzca al alta definitiva en traumatología. En el posterior escrito de alegaciones efectuadas en el trámite de audiencia se eleva la cuantía a 23.166,42 €.

La legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo corresponde al Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife según 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 lo sucesivo, LPACAP).

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación además de la citada LPACAP, los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. En lo que se refiere a la legitimación activa y pasiva en este asunto, cabe señalar:

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

4.2. El Ayuntamiento está legitimado pasivamente pues se imputa el daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal, ex arts. 25.2.d) y 26.1.a) LRBRL.

En el presente procedimiento aparecen otros posibles interesados como legitimados pasivos, además del Ayuntamiento, como es la UTE de Conservación de Vías Públicas Santa Cruz adjudicataria del contrato «*Ejecución de las obras y trabajos para el mantenimiento, conservación y mejora de las vías públicas del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, casco y barrios periféricos*» en el Término Municipal de Santa Cruz de Tenerife. Consta en el expediente que la citada empresa ha sido

llamada al procedimiento como parte interesada, efectuando alegaciones y proponiendo las pruebas que estimó pertinentes.

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. En cuanto al requisito temporal para el ejercicio de la acción, se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación.

De conformidad con el art. 67 LPACAP, en el caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de un año empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En el presente caso, se presenta la reclamación el día 19 de marzo de 2021, en relación con los daños físicos producidos por una caída que según se dice tuvo lugar el día 13 de septiembre de 2020, por lo que es evidente que la reclamación presentada está dentro del plazo legal de un año.

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

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, según ella, por el deficiente funcionamiento del servicio municipal de conservación y mantenimiento de las vías públicas.

En su escrito de reclamación la interesada expone los siguientes hechos:

«Que el día 13 de septiembre del 2020 sobre la tarde noche, hora que se dará con exactitud en el momento que esta parte tenga acceso al atestado policial que ha sido debidamente requerido, y hasta el momento no ha sido aportado, la reclamante sufre una caída en la Calle (...), en el paso peatonal según se adjunta en las fotografías.

Que producto de esta caída se somete a una intervención quirúrgica el mismo día 13 de septiembre siendo dada de alta el día 14 de septiembre según se acompaña mediante

DOCUMENTO NÚMERO DOS, en el cual se puede apreciar que la paciente fue intervenida en el codo con un dolor, perdiendo movilidad y perfusión periférica».

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial han sido los siguientes:

1. Con fecha 19 de marzo de 2021 se presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por (...) en nombre y representación de (...) frente al Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en los términos anteriormente expuestos.

Junto a la reclamación presenta los siguientes documentos: documentación clínica, partes de baja laboral y fotografías del lugar donde se produce la caída.

2. Se formula requerimiento de subsanación y se le otorga el plazo de diez días para que aporte los documentos requeridos.

3. Se comunica a la UTE (...) la presentación de la reclamación, como posible responsable del daño reclamado, y se solicita la emisión de informe sobre evento lesivo descrito por el interesado así como informe técnico sobre el estado del servicio público en la fecha de la producción de los daños.

4. Se solicita a la Policía Local que a la vista de la reclamación presentada, sean remitidos atestados o partes de servicio o cualquier otro documento que tenga relación con el caso.

En respuesta a dicho requerimiento, con fecha 20 de abril de 2021 se emite informe por la Comisaria de la policía local por el que se indica que no existe parte de servicio alguno sobre el asunto de referencia.

5. Consta informe de 16 de junio de 2021 de la UTE (...), en el que se manifiesta lo siguiente:

«- En las labores de inspección diarias que realiza la U.T.E. no se detectó la existencia de ninguna anomalía previa a los supuestos daños causados por la incidencia en esa ubicación y fecha.

- El Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife no comunicó a la UTE la existencia de ninguna incidencia y por tanto de la necesidad de reparación de la vía en esa ubicación y fecha.

- Ni la Policía Local ni el Cecopal comunicaron a la UTE la existencia de ninguna incidencia en el lugar referido en la fecha del suceso.

- El reclamante en su escrito dice " (...) .Que el día 13 de septiembre del 2020 sobre la tarde noche, hora que se dará con exactitud en el momento que esta parte tenga acceso al atestado policial que ha sido debidamente requerido, y hasta el momento no ha sido aportado, la reclamante sufre una caída en la Calle (...), en el paso peatonal según se adjunta en las fotografías como DOCUMENTO NÚMERO UNO (...) (...) ", siendo esta la única descripción que da de su supuesta caída. El demandante no adjunta fotos, solamente las que se adjuntan del informe policial.

- No hay constancia de informe de ambulancia.

- No hay constancia de informe de policía.

- No existen datos ni declaraciones de testigos.

- En cuanto a los informes médicos que adjunta la demandante al citado expediente, destacamos los siguiente:

- *En el documento nº 1 se adjunta el informe del alta hospitalaria del día 14/09/2020, donde se indica que " (...) Tras sufrir caída en la calle al tropezar con una alcantarilla, cayendo con ambos codos (...) ".*

- *El documento que la demandante adjunto como nº 3, son los partes de baja desde 13/09/2020 hasta el 22/02/2021.*

- *El documento nº 4 consta de una radiografía del día 13/09/2020 y de un informe médico del día 12/09/2020 (un día antes de la supuesta caída), donde se indica que presenta unos datos clínicos "fractura de codo". También adjunta un Informe de Resultados de Pruebas de Imagen cuya fecha de firma es del 12/09/2021.*

- *El documento nº 5 son una serie de radiografías del mes de octubre y noviembre y rehabilitación de noviembre y diciembre del año 2020.*

- *Destacamos que existe una diferencia entre los informes y el supuesto incidente, ya que existe una incongruencia entre el informe médico del día 12/09/2020, donde dice que presenta fractura de codo y el escrito de la demandante donde dice que la supuesta caída fue el día 13/09/2020.*

- No se adjunta informe del técnico de mantenimiento del Servicio Adm. Gest. y Ctrol. de Servicios Públicos del ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

- Comunicada esta incidencia a la presente U.T.E. por medio del programa de incidencias del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, mediante la orden de trabajo número 194818, donde se comunica lo siguiente:

- *Dirección: Calle (...)*

- *Tipo incidencia: Asfalto*

▪ *Trabajo a realizar: Huecos en la vía en el cruce con la c/(...).*

- Recibida la incidencia anteriormente mencionada, nos personamos en el lugar de los supuestos hechos donde se observa la existencia de un paso de peatones provisional como consecuencia de una obra, con el objeto de evitar que se transite por la acera que linda con el vallado de obra, tal y como se muestra en las siguientes imágenes.

- El pavimento de la acera en la ubicación referida, se encuentra en buen estado, sin losetas ni bordillos rotos ni sueltos teniendo una superficie adecuada, tampoco presenta zonas peraltadas y/o hundidas. Si bien el asfalto en el centro de la calzada presenta un estado ligeramente deteriorado, como se aprecia en la siguiente imagen.

- En la imagen anterior se observa como el paso de peatones (de color amarillo) se encuentra situado en el cruce entre ambas calles (c/(...) y c/(...)) donde existen cinco tapas de arquetas y numerosas juntas en el pavimento asfáltico como consecuencia de obras de mantenimiento, conservación o nueva ejecución de las instalaciones existentes, realizadas estas por terceros. Destacamos que quizás el paso de peatones provisional de obra no ha sido ubicado en la situación más correcta.

- Como conclusión debemos decir que el teórico lugar de la supuesta caída es una zona de la calzada dónde no pueden transitar los peatones, ni cruzar la calle si bien se ha habilitado esta como paso provisional (por terceros), por lo cual los peatones deberían tener especial atención al transitar por dicha zona. Los huecos existentes en el paso de peatones provisional son de dimensiones pequeñas no considerándose por lo tanto una condición peligrosa.

- Según la reclamante en su escrito dice que " (...) sufre una caída en la Calle (...), en el paso peatonal (...) ", mientras que esta declara en el medico lo siguiente " (...) Tras sufrir caída en la calle al tropezar con una alcantarilla, cayendo con ambos codos (...) ". La demandante adjunta tanto fotos de una tapa de arqueta como de unos pequeños huecos existente perimetralmente a otra, no definiendo claramente donde se produjo la caída.

- En los dos supuestos casos que la demandante indica en su escrito, la diferencia de cota no excede de 1 cm respecto con la rasante de la calzada.

- La U.T.E. (...) procedió a reparar, el mismo día de la visita, los huecos existentes en el asfalto perimetral a la tapa de una arqueta, mientras que el pequeño peralte existente en la otra tapa que la demandante remarca debe ser solucionado por la empresa de servicio a la que corresponda.

- En la fotografía que se adjunta a continuación podemos comprobar como ya no existe el paso de peatones que provocó la supuesta caída.

(...)

- En este caso en concreto se deberán pedir responsabilidades a la empresa que ejecutó la obra situada en la esquina por la cual fue necesario proceder a colocar un paso de peatones provisional o en su caso a la empresa que ejecutó este paso de peatones, así como al que decidió la ubicación del mismo, si bien esta U.T.E. ni decidió la ubicación ni ejecutó el paso de peatones provisional que nos ocupa.

- Es por ello que la U.T.E. (...) declina cualquier responsabilidad que se le intente imputar por el siniestro de referencia al quedar demostrado que no existe ningún nexo causal entre las labores de esta UTE y los teóricos daños sufridos por la reclamante».

6. Consta Informe del Servicio de Administración, Gestión y Control de Servicio públicos en el se manifiesta:

«Realizando visita de inspección en la C/. (...) esquina con la C/. (...) el día 23 de marzo de 2021 en relación a la reclamación patrimonial presentada por (...) en representación de (...) por caída en la vía pública, se comprueba que la arqueta a la que hace mención en la reclamación es de saneamiento de (…), presentado un pequeño hueco de un centímetro aproximado de profundidad en el pavimento de asfalto. El paso de peatones era provisional por ejecución de la obra que se estaba ejecutando en la esquina de las calles mencionadas., la cual ya se ha terminado y se ha trasladado el paso de peatones a su lugar original».

7. Se da traslado del siniestro a la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de seguro de responsabilidad civil/patrimonial.

8. Consta nuevo Informe del Servicio de Administración, Gestión y Control de Servicios públicos en el que se manifiesta:

«Realizando visita de inspección el día 14 de abril de 2021 en la calle (...) esquina con la calle (...) en relación a la reclamación patrimonial iniciada por (...) en representación de (...) por caída en la vía pública, se comprueba que en el lugar de la caída estaba situado un paso de peatones provisional (ya eliminado) debido a las obras que se ejecutaban en un edificio que hacia esquina con la dos calles, habiendo un pequeño hueco alrededor de una arqueta de saneamiento. El paso de peatones en el día de la visita estaba situado en su lugar original. Se adjuntan fotografías de la visita de inspección».

9. La compañía aseguradora aporta informe de valoración del daño, con la siguiente valoración de lesiones:

P. PARTICULAR GRAVE: 1 día x 78,31 €/día = 78,31 €

P. PARTICULAR MODERADO: 99 días x 54,30 €/día = 5.375 €

INTERVENCIÓN QUIRÚRGICA: 1.100 €

SECUELAS FUNCIONALES: 7 PTOS. = 5.504,15 €

SECUELAS P. ESTÉTICO: 4 PTOS. = 2.988,82 €

TOTAL: 15.046,98 €

10. Instruido el expediente, antes de dictar Propuesta de Resolución se notifica a la reclamante y a la UTE la iniciación del trámite de audiencia y se les concede un plazo de diez días hábiles para presentar las alegaciones y los documentos y justificaciones que estimaran pertinentes.

11. El 28 de agosto de 2024 la reclamante formula alegaciones manifestando su disconformidad con la propuesta de valoración realizada por la aseguradora y cuantifica el importe total de la indemnización reclamada en 23.166,42 €.

12. Se dicta Informe-Propuesta de Resolución desestimatoria al no quedar probada la realidad del suceso en el que se fundamenta la reclamación, ni concurrir la necesaria relación de causalidad entre los daños por los que se reclama y el funcionamiento del servicio público.

13. Mediante oficio con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 30 de julio de 2025 se solicita la evacuación del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

IV

1. El análisis de la existencia de los requisitos que deben concurrir para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración pública, en este caso municipal, debe partir de lo dispuesto en el art. 106.2 de la Constitución Española, que establece que «*los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*».

De los arts. 32 y ss. LRJSP se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencial como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser, en principio, indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo «*de otro modo se*

produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad».

La jurisprudencia ha precisado (STS 26 de marzo de 2012; STS 13 de marzo de 2012; STS 8 de febrero de 2012; STS 23 de enero de 2012, entre otras) 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; la ausencia de fuerza mayor; que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño*».

«Debemos recordar [dice la muy citada Sentencia 757/2006 de 28 Jul. 2006, Rec. 1502/2001] 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, según el artículo 139 antes citado, 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».

Junto a las anteriores reglas fundamentales aplicables para la determinación de la existencia de responsabilidad, también es preciso tener presentes las exigencias relativas a la carga de la prueba y a su distribución, sobre lo cual el Consejo ha venido manteniendo reiteradamente la siguiente doctrina (ver, entre otros, el Dictamen 297/2023, de 6 de julio, que su vez transcribe el 540/2021, de 11 de noviembre):

«2. (…) 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 (…) [y se le] exige que en su escrito de reclamación (…)

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)».

El Consejo extrae de ello reglas de obligada y también lógica aplicación a estas reclamaciones:

« (...) 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».

Y, por consiguiente, se concluye:

«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».

Todo lo cual conduce, por último, dice el Consejo, a lo siguiente:

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

2. La aplicación de los anteriores razonamientos al presente caso conduce obligadamente a concluir que si bien debe considerarse acreditada la realidad de las lesiones padecidas por la reclamante (mediante informes médicos incorporados al expediente), no cabe hallar responsabilidad municipal si no concurre suficiente acreditación del hecho lesivo y del mecanismo causal de la caída descrita, ni del

necesario nexo causal que debe existir entre el daño y el funcionamiento del servicio público.

Así nos parece, tras examinar el contenido del expediente, como se expone a continuación:

Para a la acreditación del hecho lesivo y del mecanismo de la caída únicamente se dispone del relato fáctico de la propia reclamante.

No existe Atestado ni parte de servicio de la Policía, ni testigos presenciales (o acaso de referencia) que corroboren los hechos acaecidos, como suele ser usual. Es decir: no existe ningún medio probatorio que acredite el relato de los hechos que alega la reclamante.

No solo no hay testigos ni hay atestado policial; tampoco consta siquiera que acudiera el servicio de ambulancias para su traslado al centro sanitario, que permitiera conocer la descripción de los hechos a través del parte de incidencias del SUC, del cual se pudiera derivar, al menos indiciariamente, las circunstancias de la caída.

Cabría tomar nota -como se remarca en algún documento del expediente- de que según la reclamante la caída tuvo lugar el día 13 de septiembre del 2020, sin embargo la asistencia en Urgencias se dice ocurrida el día 12, tal y como consta en la documentación clínica aportada por la propia reclamante.

Y, en cuanto a la causa de la caída: en la reclamación se alega que se sufre una caída en la Calle (...), en el paso peatonal y aporta fotografías del lugar, pero no del momento de la caída. Analizadas tales fotografías se advierte que en el paso de peatones provisional se encuentran un total de cinco arquetas de (…) y de (…), y alrededor de una de ellas, donde supuestamente se produce el tropiezo, el pavimento se encuentra deteriorado.

Según el Informe del Servicio de Administración, Gestión y Control de Servicio públicos:

«Realizando visita de inspección en la C/. (...) esquina con la C/. (...) el día 23 de marzo de 2021 en relación a la reclamación patrimonial presentada por (...) en representación de (...) por caída en la vía pública, se comprueba que la arqueta a la que hace mención en la reclamación es de saneamiento de (…), presentado un pequeño hueco de un centímetro aproximado de profundidad en el pavimento de asfalto. El paso de peatones era provisional

por ejecución de la obra que se estaba ejecutando en la esquina de las calles mencionadas., la cual ya se ha terminado y se ha trasladado el paso de peatones a su lugar original».

Es decir, el desperfecto o irregularidad en el pavimento era de poca entidad, como por otro lado resulta perceptible en las propias fotografías.

Visto todo lo anterior, del examen del conjunto del expediente se debe concluir que respecto al mecanismo de la caída que describe la reclamante, y a la propia caída, cuya carga probatoria le compete a ella, faltan elementos probatorios suficientes para tener por acreditados los hechos relatados por la reclamante sobre el modo en que se produce el accidente causante de las lesiones.

Debemos concluir, así, que no ha quedado suficientemente probado el hecho acaecido y que, por tanto, no puede considerarse existente la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento normal o anormal del servicio municipal.

Y, como se ha dicho antes y ha de repetirse, sin demostración del acaecimiento del hecho lesivo, la Administración no lo puede considerar existente nada más que por el mero relato de la reclamante, porque este por sí solo no constituye prueba (art. 299 LEC y art. 77 LPACAP).

Por ello, ni siquiera es pertinente ni necesario recordar la consolidada doctrina del Consejo sobre las caídas a causa de irregularidades en el pavimento que, llegado el caso, pudiera ser de aplicación, y que como es sabido entiende (v. DCC 410/2023, de 19 de octubre, o DDCC 55 y 81/2017) «*que la existencia de irregularidades en el pavimento no produce siempre e inevitablemente la caída de los peatones, pues la inmensa mayoría transitan sobre ellos o los sortean sin experimentar caídas. En muchos casos la caída de un peatón no se debe por tanto a la mera existencia de esa deficiencia, sino, como en este supuesto, a que a ella se ha unido de manera determinante la negligencia del transeúnte*».

En el lugar señalado por la reclamante y descrito en los informes parece resultar obligada una especial atención al pavimento, que tenía indicaciones y señalizaciones de obras y de itinerarios provisionales, que requerirían una atención adicional. En el Dictamen 142/2016, de 29 de abril, se razonó que: « (...) *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)"*».

Pero no son, sin embargo, estas últimas razones sino las expresadas a lo largo de los párrafos antecedentes, sobre la imposibilidad legal de admitir como ocurrido un hecho y este como causante de un daño, sin prueba alguna de todo ello, las que conducen a nuestra conclusión, coincidente con la de la administración. Debemos concluir, así, que no ha quedado suficientemente acreditado el hecho acaecido y por tanto no podemos considerar existente la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento normal o anormal de servicio municipal.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial se considera conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV.