



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 8 9 / 2 0 2 0

(Sección 2ª)

La Laguna, a 12 de marzo de 2020.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Agaete en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por lesiones personales sufridas en una caída, como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 42/2020 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente dictamen -solicitado por la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Agaete- tiene por objeto la propuesta de resolución de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal, iniciado a instancia de (...) y en virtud del cual se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de la caída sufrida en la acera de la calle (...), sita en el término municipal de Agaete.

2. Ha de advertirse que, si bien la interesada no cuantifica la indemnización solicitada (ni en la reclamación inicial que presenta, ni a lo largo de la tramitación del procedimiento administrativo), sin embargo, la Administración ha solicitado el presente dictamen, toda vez que la compañía aseguradora de la Corporación Local cuantificó el daño en la cantidad de 13.397,55 euros; por lo que se ha de presumir que el importe de la indemnización supera los seis mil euros, tal y como hemos interpretado en anteriores ocasiones (v.g., dictámenes 361/2015, 43/2019 o 155/2019).

Esta cuantía determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo, y la legitimación de la Alcaldesa para

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

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 adelante, LCCC), en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la 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 adelante, 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.

4. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo LPACAP, toda vez que se presentó el 24 de abril de 2017, respecto de unos hechos ocurridos el día 29 de marzo de 2016 que ocasionaron unas lesiones cuyas secuelas se han determinado con posterioridad a la presentación de la reclamación y por tanto no ha prescrito el derecho a reclamar.

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

6. En lo que se refiere a la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial cabe indicar que, de acuerdo con lo establecido en el art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias, *«salvo que en el reglamento orgánico se disponga otra cosa, corresponde al alcalde la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial excepto cuando la producción de la lesión o daño derive de un acuerdo plenario y la cuantía de la indemnización sea superior a 6.000 euros, en cuyo caso resolverá el pleno»*.

Así pues, 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 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde a la Sra. Alcaldesa.

7. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

En este sentido, se ha de indicar que la reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo (art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) de la LPACAP), puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal.

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, apartado d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

8. Finalmente, se ha de recordar que, como repetidamente ha razonado este Consejo Consultivo (Dictamen 99/2017, de 23 de marzo, 166/2019, de 9 de mayo de 2019, y 214/2019, de 6 de junio, entre otros), el que la Administración mantenga relación contractual con una compañía de seguros, no significa que ésta sea interesada en el procedimiento; puesto que la Administración responde directamente a los ciudadanos de su actuación, sin perjuicio de que a la aseguradora se le pidan los informes que considere precisos la Administración para la determinación y valoración del daño.

II

1. La reclamante insta la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el funcionamiento anormal del servicio público municipal. En este sentido, se formula reclamación patrimonial por las lesiones sufridas a raíz de una caída ocurrida en la acera sita en la calle (...) del término municipal de Agaete el día 29 de marzo de 2016 *«(...) debido a las malas condiciones de la misma, pues, se trata de una barrera arquitectónica debido a su inclinación, a su pendiente, a que las baldosas que la conforman, las cuales en su día tenían resaltes para evitar deslizamiento pero, que con el paso del tiempo han perdido esa capacidad quedando casi lisas, (desgaste) así a la posibilidad de que estuviera impregnada de alguna sustancia que hiciera peligroso su tránsito y finalmente al tropiezo en una baldosa en mal estado, rota donde hay una tapa de registro»*.

Como consecuencia de la citada caída, «las lesiones sufridas fueron de gran alcance, pues sufrió fractura de tibia y peroné de la pierna izquierda, por lo cual tuvo que ser intervenida quirúrgicamente, permaneciendo ingresada en el Hospital

Doctor Negrín en Las Palmas de G.C., desde el 29 de marzo hasta, que recibió el alta hospitalaria el día 2 de abril de 2016».

Por otro lado, entiende la interesada que concurre la necesaria relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público. A tal efecto, indica lo siguiente:

«Queda reflejado que la caída la propició el mal estado de la acera, que por el desgaste de las baldosas que en su día se colocaron para evitar el deslizamiento, que con el paso del tiempo se han desgastado no cumpliendo con su finalidad, por otro lado, la pendiente e inclinación de la misma y por último la posibilidad que alguna sustancia acentuara el deslizamiento, terminando en el tropiezo en una baldosa rota, quedando patente que la administración local es la encargada, competente y responsable de mantener la acera en condiciones óptimas, en cuanto a construcción, conservación y limpieza.

(...) Al darse una relación inequívoca de causa a efecto entre el anormal funcionamiento del servicio y las lesiones/daños producidos, resulta forzoso concluir la existencia de la imputación de responsabilidad patrimonial a la Administración, dándose, además, el resto de requisitos que determinan la responsabilidad patrimonial de la Administración (...)».

2. A la vista de lo anteriormente expuesto, la reclamante solicita la indemnización de los daños sufridos a raíz de la caída, pero sin determinar el importe concreto de la misma.

III

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

1. La reclamación de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de Agaete el día 24 de abril de 2017, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la interesada solicita una indemnización por los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída sufrida en la vía pública el día 29 de marzo de 2016.

2. Mediante Resolución de Alcaldía de 26 de abril de 2017 (y previo informe emitido por el Secretario General sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir, así como informe de la Intervención), se acuerda admitir a trámite la reclamación interpuesta, se nombra instructor y se da traslado de la misma a la interesada.

3. Con fecha 26 de abril de 2017 se da parte del siniestro a la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades.

4. Con fecha 8 de agosto de 2017 se emite informe técnico del servicio cuyo funcionamiento ha ocasionado la presunta lesión indemnizable ex art. 81 LPACAP.

5. El día 7 de noviembre de 2017 se requiere a la Policía Local del Municipio de Agaete a fin de que emita informe relativo a si *«(...) existían antecedentes o denuncias sobre el estado de la vía, concretamente en la zona, en la que, supuestamente, ocurrió el siniestro y cualquier otro dato o información que esa Policía estime de interés y que determine la responsabilidad o no de esta Administración en los daños que reclama la interesada»*. El referido informe es evacuado con fecha 17 de noviembre de 2017.

6. Mediante acuerdo del órgano instructor de 16 de noviembre de 2017, se adopta la decisión de practicar la prueba testifical interesada por la reclamante. Por lo que, mediante requerimiento efectuado a la interesada, se le insta para que facilite la dirección completa de las personas que señala como testigo del siniestro, se cita a los testigos para que comparezcan ante el Ayuntamiento a fin de prestar declaración ante el órgano instructor, y se cita a la propia parte interesada para que, si lo estima conveniente, comparezca al acto de la declaración de los testigos.

7. Con fecha 18 de diciembre de 2017, se procede a la práctica de la prueba testifical ante el órgano instructor, con el resultado que obra en las actuaciones.

8. El día 6 de marzo de 2018 la reclamante presenta escrito ante la Administración Municipal solicitando que se incorpore al expediente administrativo diversos informes clínicos.

9. Instruido el expediente e inmediatamente antes de dictar propuesta de resolución, se le notifica a la interesada (22 de noviembre de 2019) la iniciación del trámite de audiencia, facilitándosele una relación de los documentos obrantes en el procedimiento -a fin de que pudiera obtener copia de los que estimase convenientes-, y se le concede un plazo de diez días para que formule alegaciones y presente cuantos documentos y justificaciones estime pertinentes.

Una vez transcurrido el plazo otorgado a la perjudicada, ésta no formula alegaciones.

10. Con fecha 28 de enero de 2020, se formula informe-propuesta de resolución en virtud de la cual se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad

patrimonial planteada por (...) *«(...) al no existir prueba absoluta del modo y la causa del siniestro y no quedar acreditada la preceptiva relación de causalidad entre el daño reclamado y el funcionamiento normal o anormal del Servicio Público Viario en el que no se apreció deficiencia que constituyera su uno (sic) normal y ordinario un riesgo para los viandantes».*

11. Mediante oficio de 4 de febrero de 2020 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día siguiente), se solicita la evacuación del Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la LCCC].

IV

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, la propuesta de resolución sometida al análisis de este Consejo Consultivo desestima *«(...) la reclamación presentada por (...), por los daños y perjuicios sufridos (...), al no existir prueba absoluta del modo y la causa del siniestro y no quedar acreditada la preceptiva relación de causalidad entre el daño reclamado y el funcionamiento normal o anormal del Servicio Público Viario en el que no se apreció deficiencia que constituyera su uno (sic) normal y ordinario un riesgo para los viandantes».*

A la vista de lo anterior, resulta oportuno advertir que, en realidad, el motivo sobre el que se asienta la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial es la falta de acreditación de las circunstancias en las que se produce el evento dañoso. Así, en el cuerpo de la propuesta de resolución se concluye lo siguiente: *«(...) de la reclamación presentada, de la documental aportada, y del conjunto de la prueba practicada, no existe prueba absoluta sobre el modo y la causa del siniestro, no queda acreditada la existencia de deficiencia en el funcionamiento del servicio viario que pudiera constituir (...) un riesgo para los viandantes, de hecho no consta ninguna incidencia en la zona, (...) por lo que se deduce que no existe obligación alguna para esta Administración de indemnizar por los daños que alega la reclamante».*

Así pues, siendo la efectiva realidad del daño el primero de los requisitos exigidos legal y jurisprudencialmente para poder apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, procede efectuar, al respecto, las siguientes consideraciones jurídicas.

2. De acuerdo con la reiterada doctrina jurisprudencial, *«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 aquella, 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 aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere (...) que concurran los siguientes requisitos:

A) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto, con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, así lo dice la Ley 30/1992, en el artículo 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y

D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto éste que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar las demás, la de 6 de febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial». (Fundamento de Derecho cuarto, de la sentencia n.º 757/2006, de 28 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

3. La reiterada doctrina de este Consejo Consultivo en cuanto a los principios generales de distribución de la carga de la prueba se ven perfectamente recogidos, entre otros, en el dictamen n.º 272/2019, de 11 de julio: *«Cabe recordar, a este efecto, que, en aplicación del artículo 60.4 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio (...), rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general, inferido del Código Civil (...), que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho («semper necesitas probandi incumbit illi qui agit») así como los principios consecuentes recogidos en los brocardos que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega («ei incumbit probatio qui dicit non qui negat») y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios («notoria non egent probatione») y los hechos negativos («negativa non sunt probanda»). En cuya virtud, este Tribunal en la administración del principio sobre la carga de la prueba, ha de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor (por todas, sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S. de 27.11.1985, 9.6.1986, 22.9.1986, 29 de enero y 19 de febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de septiembre de 1997, 21 de septiembre de 1998). Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (sentencias TS (3ª) de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).*

2. *A la vista de la jurisprudencia expuesta, es a la parte demandante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, la antijuridicidad, el alcance y la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración. 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 exista daño efectivo y que éste sea consecuencia del 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 aquella toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

Finalmente, y como ha señalado de forma reiterada este Consejo Consultivo « (...) es necesario acreditar la realidad del hecho lesivo y la relación causal entre el actuar administrativo y los daños que se reclamen, como se hace en los recientes Dictámenes 40/2017, de 8 de febrero y 80/2017, de 15 de marzo, en los que se afirma que: “Además, como este Consejo ha manifestado recurrentemente (ver, por todos, los Dictámenes 238/2016, de 25 de julio y 343/2016, de 19 de octubre), sin la prueba de los hechos es imposible que la pretensión resarcitoria pueda prosperar. El art. 6.1 RPAPRP, en coherencia con la regla general del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), impone al reclamante la carga de probar los hechos que alega como fundamento de su pretensión resarcitoria. 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 art. 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 estas 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. No basta para ello la mera afirmación del reclamante, porque ésta no constituye prueba (art. 299 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC)”».

4. Una vez examinado el contenido del expediente elevado a este Consejo Consultivo, y a la vista de las concretas circunstancias concurrentes en el supuesto enjuiciado, se entiende que procede desestimar la pretensión indemnizatoria de la

reclamante. En este sentido, resulta oportuno efectuar las consideraciones jurídicas que se exponen a continuación.

4.1. Se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo que, tanto el anterior art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como el vigente art. 32 de la Ley 40/2015, LRJSP exigen para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, que el daño sea causado por el funcionamiento - normal o anormal- de un servicio público. No basta, por tanto, que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño haya sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que éste haya sido defectuoso; es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad.

Efectivamente, en varios de nuestros dictámenes se ha razonado 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 se hace preciso 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 (por todos, Dictamen 54/2019, de 20 de febrero). La aplicación de uno u otro de estos dos principios, ponderándolos adecuadamente para el caso concreto permitirá llegar a la conclusión adecuada.

4.2. Pues bien, en el supuesto analizado, la reclamante enumera una serie de posibles causas de la caída en la acera sita en la calle (...) del término municipal de Agaete.

Así, en la reclamación inicial viene a señalar como causas determinantes de las lesiones sufridas *«(...) las malas condiciones de la misma (acera), pues, se trata de una barrera arquitectónica debido a su inclinación, a su pendiente, a que las baldosas que la conforman, las cuales en su día tenían resaltes para evitar deslizamiento pero, que con el paso del tiempo han perdido esa capacidad quedando casi lisas, (desgaste) así a la posibilidad de que estuviera impregnada de alguna sustancia que hiciera peligroso su tránsito y finalmente al tropiezo en una baldosa en mal estado, rota donde hay una tapa de registro»*.

Por su parte, en el acta de comparecencia de la interesada ante la Policía Local, fechada el día 26 de abril de 2016 (casi un mes después de ocurrido el siniestro), señala lo siguiente: *«sufrí una caída al resbalarme por la acera ya que ésta es pendiente, está resbaladiza y carece de pasamanos».*

A la vista de esa pluralidad de circunstancias, y entendiendo que la Administración municipal ha incumplido con su deber de mantener las aceras en condiciones óptimas para la circulación de los peatones, es por lo que entiende la reclamante que procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento y, en consecuencia, indemnizar los daños y perjuicios irrogados a la misma.

4.3. Así las cosas, y siendo incuestionable que a tenor de lo dispuesto en el art. 25.2 de la LRBRL vigente en el momento de producirse los hechos correspondería a la Administración municipal prestar el servicio público de pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas en condiciones tales que garanticen la seguridad de quienes las usan y frecuentan, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas de su estado defectuoso, en el presente caso, la cuestión de fondo a dictaminar por parte de este Consejo Consultivo -delimitación del alcance del servicio público municipal en función de los estándares exigibles en el mantenimiento de la vías públicas para pronunciarnos sobre la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida- ha de ir precedida de una reflexión acerca de si la documentación y demás instrumentos probatorios que obran en el expediente resultan suficientes para que se puedan dar por acreditadas las circunstancias en las que supuestamente se habría producido la caída; presupuesto de hecho imprescindible para la existencia de una eventual responsabilidad de la Administración Pública.

A este respecto, en la presente reclamación nos encontramos con que, a falta de prueba que acredite las concretas circunstancias en las que se produjo el evento dañoso, el relato de los pormenores del percance sufrido únicamente encuentra respaldo en la versión que de los mismos ofrece la propia interesada, lo que no es suficiente para tenerlos por ciertos a los efectos de imputar el daño alegado a la Administración, ni a los de considerar que el mismo sea consecuencia directa del funcionamiento normal o anormal del servicio público (art. 77 LPACAP en relación con los arts. 217 y 299 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

Así, y como ya hemos señalado en dictámenes anteriores (v.gr. dictamen n.º 399/2019, de 14 de noviembre y 460/2019, de 13 de diciembre, entre otros), aun

constando la realidad y certeza de unos daños, la falta de prueba sobre la causa determinante de éstos es suficiente para desestimar la reclamación presentada; toda vez que la carga de la prueba recae sobre la parte reclamante e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Pues bien, en referencia a lo señalado anteriormente, se ha de advertir que no consta en el expediente administrativo tramitado instrumento de prueba alguno que acredite fehacientemente las circunstancias en las que se produjo el evento dañoso ni las causas que motivaron dicha caída. Por lo que, sobre la base de dicha circunstancia, resulta procedente desestimar la reclamación patrimonial planteada.

En efecto, según señala la propia propuesta de resolución (cuyos argumentos de fondo se comparten) *«(...) en la reclamación presentada por (...), no queda claro el modo y la causa determinante de la caída (“resbalón por pendiente resbaladiza”, “posibilidad de existencia de sustancia en el pavimento”, “tropiezo en una caja de registro”, “tropiezo en baldosa en mal estado”)»*.

Por su parte, de la prueba practicada en las presentes actuaciones se deduce lo siguiente:

«1) Documental:

a) Las fotografías aportadas por la interesada, realizadas en momento distinto al de ocurrido el siniestro, no prueban que la caída se produjera precisamente a causa del defectuoso estado de conservación de la vía que alega la interesada y que examinándolas no se percibe en el punto donde la misma señala que sucede el siniestro defecto alguno que pudiera causar el mismo.

b) Los informes médicos y de asistencia sólo acreditan las lesiones padecidas por la reclamante (...), pero no son prueba para afirmar que la causa y las circunstancias del siniestro fueran precisamente el funcionamiento normal o anormal del servicio público.

c) Los informes de Oficina Técnica y Policía Local ponen de manifiesto que “no se tiene conocimiento de ninguna incidencia o denuncia sobre el estado de la vía, cuando menos llama la atención que de haber presentado deficiencias el acerado y siendo una vía altamente frecuentada no conste ningún otro siniestro.

d) Informe emitido por el Técnico municipal señala que no se aprecia sustancia en la superficie del pavimento que suprimiera efectividad de mismo, no se detectó ningún resalte en el pavimento cercano a la arqueta en la que supuestamente tropezó la reclamante, por lo que no se puede considerar que el estado de la acera haya sido la causa eficiente de la caída.

2) Testifical:

(...) de las manifestaciones realizadas por los dos testigos propuestos se puede afirmar que la reclamante se cayó en ese lugar, pero no queda acreditado la relación de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento normal o anormal del servicio público. El primero la ve de pie y luego en el suelo desconociendo el motivo que ocasionó el siniestro "fatiga o se cayó", el segundo testigo, "cree que se cayó ella misma al resbalarse, que no había sustancia"».

Por todo lo anteriormente expuesto, y a falta de prueba respecto a las causas que motivaron la caída y a las circunstancias en las que se produjo la misma, no procede apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública municipal.

Y es que, como ya se manifestó anteriormente, «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 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, (...) se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro Ordenamiento jurídico». Y ello porque, como se había considerado anteriormente en un supuesto igual de reclamación por lesiones personales a consecuencia de una caída en una obra pública «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)» (dictamen n.º 10/2020, de 16 de enero).

4.4. A mayor abundamiento, resulta especialmente ilustrativo traer a colación la doctrina sentada por este Consejo Consultivo en asuntos similares al ahora examinado. Así, en el dictamen n.º 18/2020, de 23 de enero, se estableció lo siguiente:

«(...) en el presente asunto, la realidad del hecho lesivo ha resultado probada a través de los documentos aportados por la interesada y la declaración de la testigo presencial del accidente. Sin embargo, las circunstancias en que se produjo dicho hecho lesivo no se han acreditado (...).

(...)

Procede por ello traer a colación lo señalado en nuestros Dictámenes 20/2017, de 24 de enero, y 31/2017, de 1 de febrero, reiterado, entre otros muchos, por los Dictámenes 163/2017, de 18 de mayo, y 365/2017, de 14 de octubre, acerca de la exigencia de prueba de los hechos alegados, donde decíamos lo siguiente:

“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”.

Esta doctrina resulta plenamente aplicable a este caso, sustituyendo los preceptos de la LRJAP-PAC y RPAPRP citados, por los correspondientes preceptos similares y equivalentes contenidos en la LPACAP y LRJSP».

4.5. Por lo demás, no habiéndose acreditado plenamente el primero de los requisitos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (esto es, las concretas circunstancias en las que acaece el evento dañoso), huelga efectuar pronunciamiento alguno respecto al resto de requisitos legales y/u otras cuestiones complementarias (como, por ejemplo, la determinación del quantum indemnizatorio -art. 81.2, párrafo tercero LPACAP-).

CONCLUSIÓN

La propuesta de resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal se considera que es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este dictamen.