



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 8 7 / 2 0 2 0

(Sección 2ª)

La Laguna, a 3 de junio de 2020.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 68/2020 ID)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Mediante oficio de 4 de febrero de 2020 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 17 de ese mismo mes y año), se solicita por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria la evacuación de dictamen sobre 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 Las Palmas de Gran Canaria.

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 (en adelante, LCCC), habida cuenta de que la cantidad reclamada por la interesada -6.083,84 euros-, supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Sr. Alcalde, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC, en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo de la citada LPACAP. En este sentido, el evento dañoso se produce el día 31 de julio de 2018, y el escrito de reclamación se presenta ante la Entidad Pública con fecha 24 de agosto de 2018, por lo que se entiende que la reclamación ha sido interpuesta en plazo. Circunstancia ésta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución.

4. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la referida 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 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.

5. 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 al Sr. Alcalde.

Competencia ésta que, de acuerdo con lo dispuesto en la Consideración Jurídica tercera de la Propuesta de Resolución, ha sido delegada a la Concejala de Gobierno del Área de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura (Decretos de Alcaldía n.º 30.687/2019, de 25 de julio y n.º 29.036/2019, de 26 de junio).

6. 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) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal. En este caso, la reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los 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].

Por otro lado, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal ex art. 25.2, apartados d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

En el presente asunto se ha de advertir que el servicio de conservación y/o mantenimiento de las vías públicas (incluidas las aceras) en el momento de producción del evento dañoso se gestionaba indirectamente a través de un contratista (...), tal y como se señala en el expediente administrativo -folio 32-. Por ello, 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 (en la documentación contractual que consta en el expediente no consta cuándo fue adjudicado el contrato del servicio de mantenimiento de las vías públicas a la citada empresa, por lo que, de ser anterior a la entrada en vigor de esta última Ley, sería de aplicación la anterior normativa de similar contenido). A este respecto, se ha tenido ocasión de señalar lo siguiente (Dictamen n.º 270/2019, de 11 de julio):

*«Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la Administración municipal, como titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño.*

*Se encuentra también pasivamente legitimada la entidad (...), en su calidad de concesionaria del servicio municipal (...). Consta en el expediente la fecha de adjudicación de este contrato el 29 de julio de 2002. Las sucesivas normas reguladoras de los contratos administrativos han mantenido una regulación similar en lo que se refiere a la responsabilidad de los contratistas por los daños causados a terceros como consecuencia de la ejecución de tales contratos arts.97.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio; 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; 214 Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, si bien, obviamente y por razones temporales, ésta última Ley no resulta aplicable en el presente asunto. La concreta legislación aplicable vendrá determinada por la fecha de adjudicación del contrato a (...), si bien, como se ha dicho, no difieren en su regulación material sobre este extremo.*

*Los citados artículos de la legislación de contratos están en relación con los dos últimos párrafos del art. 9.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y con el art. 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que atribuyen en exclusiva a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive, incluso cuando a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, o estos o la Administración cuenten con un seguro de responsabilidad, en cuyo caso la aseguradora está también legitimada pasivamente ante dicho orden jurisdiccional.*

*Según los referidos artículos de la legislación de contratos, la responsabilidad del contratista ante los particulares es una responsabilidad directa. La Administración no responde por los daños causados por su contratista ni mancomunada, ni solidaria, ni subsidiariamente. Por esta razón, en los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista y las aseguradoras de una y otro, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces este 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».*

En el presente caso se entienden cumplidas las exigencias derivadas de la doctrina expuesta anteriormente. Así, consta en el expediente remitido a este Consejo que la Administración Pública titular del servicio público de conservación y mantenimiento de las aceras ha llamado al procedimiento administrativo a la entidad concesionaria del servicio -folio 48 del expediente administrativo-. Todo ello a los efectos de su personación en el procedimiento en calidad de parte interesada. También se le ha dado traslado del periodo probatorio y del trámite de vista y audiencia para alegaciones.

Sin embargo, la entidad concesionaria no ha comparecido ni ha aportado prueba o alegación alguna.

7. A la tramitación del procedimiento en que se ha aprobado el presente Dictamen le ha resultado de aplicación el RD 463/2020, de 14 de marzo, declarando el estado de alarma en todo el territorio nacional. En atención al mencionado RD se dictó por el Presidente de este Consejo Consultivo la Resolución 14/20, de 17 de marzo, ordenando la interrupción de los plazos para la aprobación de dictámenes, lo que ha afectado a la tramitación de este procedimiento consultivo.

No obstante, mediante Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se ha procedido al levantamiento de la suspensión declarada por el Real Decreto 463/2020, a cuyo efecto su art. 9 dispone que *«con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas»*.

## 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.

A este respecto, la interesada reclama la indemnización de los daños que le han sido irrogados como consecuencia del accidente que sufrió el día 31 de julio de 2018 en la calle (...) (término municipal de Las Palmas de Gran Canaria), a la altura de la gasolinera de la empresa (...) que se encuentra en esa calle; y ello debido al mal estado de conservación de la acera por la que transitaba.

Como consecuencia de dicho percance la reclamante sufrió la fractura del 5º dedo de su mano derecha, debiendo ser asistida en el Hospital Universitario de Gran Canaria Doctor Negrín.

2. A la vista de lo anteriormente expuesto, y entendiendo que concurren los requisitos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, la reclamante solicita la indemnización (con arreglo al

baremo de tráfico -art. 34.2 LRJSP-) de los daños sufridos a raíz de la caída, cuantificando la misma en 6.083,84 euros.

Junto a la reclamación la interesada aporta diversa documentación médica, parte médico de baja por incapacidad temporal, y certificación con Parte de incidencias de la Policía Local, acompañado de reportaje fotográfico del lugar de la caída.

### III

1. 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 Las Palmas de Gran Canaria, el día 24 de agosto de 2018, 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 31 de julio de 2018.

- Con fecha 17 de septiembre de 2018 se da traslado del siniestro a la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades.

- El día 15 de octubre de 2018 se acuerda la admisión a trámite de la reclamación interpuesta y se designa instructor y secretario del procedimiento. Dicho acuerdo se comunica a la interesada ese mismo día.

Asimismo, y habiendo señalado la interesada a efectos de notificación la vía telemática, la citada comunicación es rechazada por la reclamante en fecha 25 de octubre de 2018, dejando constancia de tal extremo en el expediente mediante diligencia (art. 41.5 LPACAP).

- Mediante oficio de 15 de octubre de 2018 se solicita informe a la Unidad Técnica de Vías y Obras, que es evacuado con fecha 31 de octubre de 2018.

- Con fecha 8 de noviembre de 2018, el órgano instructor acuerda remitir a la entidad concesionaria del servicio municipal de conservación y mantenimiento viario -(...)- copia de la reclamación interpuesta así como acuerdo de inicio y admisión a trámite del expediente, *«(...) para que se persone en el mismo, exponga lo que a su derecho convengan y proponga cuantos medios de prueba estime necesario; asimismo deberá notificársele cuantas actuaciones se realicen en el presente Expediente Administrativo».*

- El día 8 de noviembre de 2018, el órgano instructor dicta resolución por la que se acuerda la apertura del periodo probatorio. Dicho acuerdo se comunica -vía telemática- a la interesada el día 26 de ese mismo mes y año. Transcurrido dicho plazo la reclamante no aporta medio de prueba alguno, añadido a la documentación presentada.

- Instruido el expediente e inmediatamente antes de dictar propuesta de resolución, se le notifica a la interesada la iniciación del trámite de audiencia acordado con fecha 24 de abril de 2019; 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.

- La perjudicada formula escrito de alegaciones el día 4 de julio de 2019, aportando diversa documentación adjunta y solicitando la apertura de un periodo extraordinario de prueba (art. 77.2 LPACAP). Si bien la Administración Pública no ha dado una respuesta expresa a dicha solicitud de apertura de un periodo extraordinario de prueba, se entiende que dicha infracción no genera indefensión en la parte reclamante por cuanto se trata de la aportación de instrumentos de prueba que ya obran incorporados al expediente administrativo. A este respecto resulta ilustrativo reproducir lo señalado por la propia Propuesta de Resolución -folio 169-: *«formula ahora, en el trámite de audiencia escrito, en el que viene a relatar nuevamente lo vertido en su escrito inicial, así como a formular prueba, ninguna nueva, toda la documental médica respecto a los partes de baja y alta médica, así como a los informes que ya se habían incorporado al expediente desde el inicio, así como a la solicitud de informe a la unidad de vías y obras, e informe de la Policía Local, informes que se encuentran incorporados, y que también consta en el expediente solicitado por la instrucción (...)»*.

- Con fecha 4 de noviembre de 2019, se formula informe-propuesta de resolución en virtud de la cual se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...) *«(...) a consecuencia de las lesiones ocasionadas al caer por el mal estado de la acera de la calle (...) (junto a la Gasolinera) el pasado 31 de julio de 2018 (...)»*.

2. 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). No

obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa (art. 21 LPACAP).

En el presente supuesto, se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, la demora producida no impide la resolución del procedimiento; pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP.

## 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 (...) formulada por (...) a consecuencia de lesiones ocasionadas al caer por el mal estado de la acera de la calle (...) (junto a la Gasolinera) el pasado 31 de julio de 2018 (...)»* (apartado primero de la parte dispositiva). Y ello sobre la base de una doble fundamentación: en primer lugar, *«(...) por falta de acreditación del nexa causal»*; y, en segundo lugar, por no resultar *«(...) acreditado el modo en el que se desarrolla la caída, en el lugar y fecha indicados en la reclamación (...)»*, esto es, *«(...) la no aportación de prueba sobre la caída en el lugar y día indicados, así como al modo en el que ocurren (...)»* (Fundamento de Derecho séptimo).

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.

2. Examinado el contenido del expediente elevado a este Consejo Consultivo, y a la vista de las concretas circunstancias concurrentes en este caso, se considera que procede desestimar la pretensión indemnizatoria de la reclamante.

Así, 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 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.

También, hemos señalado y añadido en nuestra más reciente doctrina respecto al defectuoso funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las vías por las que ha de transitar el viandante, entre otros en los Dictámenes n.º 307/2018, de 11 de julio, 367/2018, de 12 de septiembre, 397/2018, de 28 de septiembre, 116/2019, de 4 de abril y 139/2019, de 23 de abril y 272/2019, de 11 de julio, lo siguiente:

*«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 deambulaci3n segura y que estos usuarios pueden depositar su confianza en que las mismas velar3n por el*

*adecuado estado de dichos lugares y no se vean obligados a incorporar especiales cautelas en su utilización».*

3. Pues bien, en el supuesto analizado, la reclamante se limita a señalar como causa de la caída «(...) *el mal estado de la acera por la que transitaba*» -folios 6 y 147 del expediente-. A la vista de esa circunstancia, 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. Así las cosas, y siendo incuestionable que a tenor de lo dispuesto en el art. 25.2 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 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC)].

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, como señala la Propuesta de Resolución *«no se niega por la instrucción que la reclamante no haya sufrido una caída (...), pero no ha resultado acreditado el modo en el que se desarrolla la caída, en el lugar y fecha indicados en la reclamación; según recoge el informe de vías y obras, existía grieta longitudinal, pero la misma no alcanza los 3.00 cm, en un acera de un ancho total de 2,76 m, por lo que la acera contaba con espacio ancho suficiente como para ver una marca longitudinal suficiente como para sortearla (...).»*

De tal manera que partiendo de *«(...) la no aportación de prueba sobre la caída en el lugar y día indicados, así como al modo en el que ocurren, si pudieron influir otros elementos en su producción o no, si fue la causa única y exclusiva y excluyente la presencia del desperfecto en la acera»* es por lo que cabe afirmar que *«(...) de la mera producción del accidente no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración»*.

Ciertamente, en este caso los diversos instrumentos de prueba que obran en las actuaciones sólo tienen virtualidad para acreditar la realidad del evento dañoso (producción de la caída), no así para constatar las circunstancias y/o el modo en el que se desarrolla la misma (y que ni tan siquiera aparecen descritas por la propia perjudicada en su reclamación). De tal manera que, a falta de prueba en contrario, no cabe imputar dicho evento dañoso al defectuoso funcionamiento del servicio público viario.

A lo anterior se ha de unir el hecho de que sea la propia reclamante la que, en el trámite de audiencia, reconozca su responsabilidad en la producción del siniestro, reclamando sólo el 70% del importe total de la indemnización que le correspondería

percibir, al entender que se produce una concurrencia de causas -folio 150 del expediente-.

Así pues, 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 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 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 aquella” (STS de 13 de noviembre de 1997)»* (dictamen n.º 10/2020, de 16 de enero).

5. 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 18/2020, de 23 de enero, con cita de los Dictámenes 20/2017, de 24 de enero, 31/2017, de 1 de febrero, 163/2017, de 18 de mayo, y 365/2017, de 14 de octubre, nos hemos pronunciado en el siguiente sentido:

*«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».*

6. En definitiva, como hemos reiterado en múltiples ocasiones (por todos, Dictamen 87/2019, de 13 de marzo), que según el art. 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -norma no aplicable al presente caso, pero similar al art. 32.1 LRJSP-, 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. Conforme dispone el art. 77.1 LPACAP en concordancia con la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), 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 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).

A la luz de lo expuesto anteriormente, se concluye que no resulta exigible responsabilidad a la Administración municipal por los daños irrogados a la afectada, al no ser imputable a aquella la causa de la caída que los produjo por no haber probado debidamente la reclamante que la caída se produjo en la forma alegada por ella, no habiendo quedado suficientemente probada, por lo anteriormente expuesto, la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público viario, la caída de la reclamante y las lesiones personales sufridas.

7. 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 de la LPACAP-).

## C O N C L U S I Ó N

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.