



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 21 de junio de 2022.

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. 206/2022 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por oficio de 16 de mayo de 2022 del Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, con registro de entrada en este Consejo al día siguiente, 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 vía pública.

2. Ha de indicarse que, si bien la interesada cuantifica inicialmente la indemnización pretendida en un importe inferior al previsto legalmente en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC) -folios 186 y ss.-, sin embargo, consta en el expediente administrativo valoración de las lesiones personales por parte de la aseguradora municipal en un importe de 7.885,35 euros -folio 149-, cuantía a la que no se opone la interesada, pues reclama, además de los 135 días impeditivos que le ocasionaron las citadas lesiones, como daño emergente, el importe de la diferencia retributiva dejada de percibir como consecuencia de su baja laboral, así como el lucro cesante, cuya cuantía no llega a determinar. Sobre estas cuestiones, pues, es sobre las que

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

debe entenderse la discrepancia en la cuantía indemnizatoria manifestada por la interesada en sus últimas alegaciones. Esta cuantía relativa a los daños personales determina por sí sola que la solicitud del dictamen de este Consejo Consultivo sea preceptiva, de acuerdo con el precitado art. 11.1.D.e) 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 (en adelante, LPACAP).

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.

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 (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. 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.

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 esta que, de acuerdo con lo dispuesto en el Fundamento de Derecho tercero 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).

En el presente supuesto se encuentra, asimismo, legitimada pasivamente la U.T.E. «(...)/(...)», en su calidad de adjudicataria del contrato de servicio que tiene por objeto la conservación y mantenimiento de calzadas, aceras, plazas y zonas peatonales de Las Palmas de Gran Canaria; y a cuya defectuosa prestación imputa la reclamante los daños y perjuicios irrogados.

A la vista de lo anteriormente expuesto, resulta oportuno traer a colación la doctrina sentada por este Consejo Consultivo respecto a la responsabilidad por daños causados en ejecución de contratos administrativos, regulada actualmente en el art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

En relación con dicha responsabilidad por daños causados a particulares cuando el servicio es prestado por una entidad contratista de la Administración, este Organismo Consultivo ha tenido ocasión de señalar lo siguiente (dictámenes n.º 270/2019, de 11 de julio, y n.º 202/2020, de 3 de junio, entre otros):

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

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

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

Según los referidos artículos de la legislación de contratos, la responsabilidad del contratista ante los particulares es una responsabilidad directa. La Administración no responde por los daños causados por su contratista ni mancomunada, ni solidaria, ni subsidiariamente. Por esta razón, en los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista y las aseguradoras de una y otro, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces éste será el obligado a resarcirlo. La entidad contratista y, en su caso, las aseguradoras ostentan por tanto la cualidad de interesadas según el art. 4.1.b) LPACAP. Así lo ha razonado este Consejo Consultivo en varios de sus Dictámenes, entre los que cabe citar el 554/2011, de 18 de octubre de 2011; 93/2013, de 21 de marzo de 2013; 132/2013, de 18 de abril de 2013; y 91/2015, de 19 de marzo; 291/2015, de 29 de julio y 41/2017, de 8 de febrero. Por esta razón la Administración ha de llamar al procedimiento administrativo al contratista y, en su caso, a su aseguradora, lo que se ha llevado a efecto en el presente caso en relación con la concesionaria del servicio».

Así pues, tanto la legislación vigente en materia de contratación pública, como las pretéritas regulaciones relativas a la responsabilidad por daños causados en ejecución de un contrato administrativo, imponen al contratista la obligación de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de la ejecución del contrato, salvo cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, en cuyo caso será esta la responsable.

Por esta razón, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista, que ostenta la condición de interesado a tenor del art. 4.1, letra b) LPACAP, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces este será el obligado a resarcirlo de acuerdo con la legislación reguladora de la contratación pública.

En definitiva, el procedimiento para las reclamaciones por daños causados por contratistas de la Administración es el regulado en la LPACAP cuando el perjudicado reclama a esta el resarcimiento; y en ellos está legitimada pasivamente la empresa contratista, puesto que tiene la cualidad de interesada según el citado art. 4.1, letra b) LPACAP. De esta manera, resulta necesario que se le comunique la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos (v. Dictamen 362/2020, de 1 de octubre).

Pues bien, en el presente supuesto consta acreditado que la U.T.E. «(...)/(...)» ha sido llamada al procedimiento administrativo en su condición de interesada ex art. 4.1, letra b) LPACAP, habiéndose personado mediante escrito de alegaciones formulado por su representante con fecha 10 de febrero de 2021.

5. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo LPACAP. En este sentido, el evento dañoso se produce el día 26 de mayo de 2018, y el escrito de reclamación se presenta ante la Entidad Pública con fecha 6 de junio de ese mismo año, 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.

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 26 de mayo de 2018 en la calle (...), en su confluencia con la calle (...), sita en el término municipal de Las Palmas de Gran Canaria; y ello debido al mal estado de conservación de la vía pública por la que transitaba « (...) *sufro una caída al pisar el pavimento en lamentables condiciones, en la esquina de la citada calle (...)* .» -folio 5-.

Como consecuencia de dicho percance la reclamante sufrió un esguince de tobillo -derecho-, grado III, debiendo ser asistida en el Hospital Universitario de Gran Canaria Doctor Negrín (según consta al folio 8 de las presentes actuaciones).

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 de los daños sufridos a raíz de la caída, cuantificando la misma en 2.665,93 euros, en concepto de daño emergente (y sin cuantificar lo reclamado en concepto de lucro cesante), además de los daños personales sufridos por sus lesiones que le han ocasionado 135 días de baja impeditiva, que son los valorados por la entidad aseguradora del Ayuntamiento.

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 6 junio 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 26 de mayo de ese mismo año.

- Con fecha 9 de julio 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 22 de agosto de 2018 se acuerda la admisión a trámite de la reclamación interpuesta y se designa instructor y secretario del procedimiento. Dicho acuerdo consta notificado a la interesada.

- Mediante oficio de 10 de septiembre de 2018 se solicita informe a la Unidad Técnica de Vías y Obras, que es evacuado con fecha 1 de octubre de 2018.

- El día 24 de octubre de 2018, el órgano instructor dicta resolución por la que se acuerda la apertura del periodo probatorio; admitiendo la práctica de las siguientes pruebas: documental y testifical.

Dicho acuerdo se comunica -vía telemática- a la interesada y a la entidad aseguradora, según se desprende del contenido del expediente administrativo.

- Con fecha 29 de noviembre de 2018 se procede a la práctica de la prueba testifical, con el resultado que obra en el expediente administrativo.

- Mediante oficio de 4 de diciembre de 2018 el órgano instructor solicita la emisión de informe complementario a la Unidad Técnica de Vías y Obras. Dicho informe es evacuado con fecha 13 de octubre de 2018.

- Mediante oficio de 28 de diciembre de 2018, se solicita a la compañía aseguradora municipal la emisión de informe de valoración de las lesiones producidas.

Dicho informe pericial es emitido con fecha 25 de febrero de 2019.

- 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 9 de agosto 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.

Dicho acuerdo consta, igualmente, notificado a la entidad aseguradora.

- La perjudicada formula escrito de alegaciones el día 12 de septiembre de 2019, discrepando de la cuantía indemnizatoria que figura en el expediente, pues, aceptando implícitamente los 135 días de baja improductiva que valora la compañía aseguradora municipal, considera que no se han contemplado determinados conceptos indemnizatorios, solicitando una indemnización de 2.665,93 euros en concepto de daño emergente (por diferencias retributivas de determinados complementos salariales no abonados por baja laboral), y sin considerar el lucro cesante de la reclamante y su núcleo familiar, que no cuantifica.

- Con fecha 4 de marzo de 2020, 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 sufridas al haberse caído por un hundimiento en el asfalto junto al bordillo de acera de la calle (...), en su confluencia con la calle (...), lo que aconteció a las 17:30 horas del 26 de mayo de 2018 (...) ».

- Una vez solicitado dictamen sobre la anterior Propuesta de Resolución, con fecha 10 de septiembre de 2020 se emite Dictamen 330/2020 de este Consejo Consultivo de Canarias en el que se indica la necesidad de retrotraer las actuaciones a los fines indicados en su Fundamento IV:

« (...) del informe emitido por la Unidad Técnica de Vías y Obras, de 1 de octubre de 2018 -folios 73 y 75-, y de la solicitud de informe complementario -folio 139-, se desprende que el servicio de conservación y mantenimiento de la red viaria municipal en el concreto lugar y momento en que se produce el siniestro se encontraba gestionado indirectamente mediante contrato administrativo de servicios por la U.T.E (...) / (...).

Sin embargo, en las actuaciones practicadas se constata que la entidad contratista (unión temporal de empresas) no ha sido llamada a este procedimiento; y puesto que, eventualmente, pudiera resultar responsable de los daños irrogados a la reclamante, procede la retroacción del procedimiento.

En efecto, al ser la entidad contratista la responsable del servicio público municipal, resulta necesario que se le comunique la tramitación del presente procedimiento a los efectos de que pueda personarse en el mismo en defensa de sus derechos e intereses legítimos [art. 4.1, letra b) de la LPACAP], para no causarle indefensión. Por tanto, se hace necesario retrotraer el procedimiento a fin de notificar a la citada entidad mercantil la incoación del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial para que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas. Asimismo, deberá incorporarse al expediente el contrato administrativo firmado entre el Ayuntamiento y la Unión Temporal de Empresas (incluyendo el Pliego de Cláusulas Administrativas y el de Prescripciones Técnicas por el que se rige el contrato).

3. Además, la escasa calidad de la reproducción del informe complementario de la Unidad Técnica de Vías y Obras que obra en el expediente remitido a este Consejo -folio 144-, que contiene el croquis de situación del lugar de la caída y del paso de peatones más próximo, hace que el mismo sea del todo ilegible, sin poderse comprobar el trazado y nombres de las vías públicas a las que debe referirse el citado croquis (citadas por la interesada y por la Propuesta de Resolución), por lo que deberá adjuntarse el mismo con la calidad suficiente para distinguir las mismas, o bien elaborar uno nuevo donde se expliciten tales extremos, con el fin de que este Consejo pueda verificar la situación exacta del paso de peatones más próximo que podía haber utilizado la interesada. Una vez cumplimentados esos trámites, se habrá de otorgar nueva audiencia a todos los legitimados en el procedimiento; debiendo, a continuación, elaborar una nueva Propuesta de Resolución que deberá ser sometida a dictamen de este Consejo.

(...)

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 no es conforme a Derecho, debiendo retrotraerse el procedimiento y aportarse la documentación en los términos expuestos en el Fundamento IV».

- A la vista del citado Dictamen, con fecha 16 de septiembre de 2020 se acuerda dar traslado de la reclamación extrapatrimonial interpuesta por (...) a la U.T.E «(...)/(...)» (entidad encargada de la conservación y mantenimiento de la red viaria municipal), para que pudiera personarse en el procedimiento, exponer lo a que su derecho conviniere y proponer cuantos medios de pruebas estimase oportunos.

Dicho acuerdo consta debidamente notificada a la U.T.E.

- Con fecha 3 de febrero de 2021 se acuerda la apertura de un trámite de vista y audiencia a la U.T.E., que es convenientemente notificado a esta.

- Mediante escrito presentado ante el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el día 10 de febrero de 2021, la U.T.E. «(...)/(...)» se persona en las presentes actuaciones alegando cuanto tiene por conveniente en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

- Consta en el expediente la emisión de informe de la Unidad técnica de Vías y Obras, de 2 de marzo de 2022, donde se vuelve a elaborar un plano donde se aprecian con nitidez los nombres de las vías, la situación del paso de peatones más próximo y el lugar del suceso.

- Con fecha 11 de mayo de 2022 se formula, nuevamente, informe-Propuesta de Resolución en virtud de la cual se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...), en la que se reitera la misma fundamentación que la emitida anteriormente.

- No se ha dado vista y audiencia nuevamente a la interesada, pero ello no le ha causado indefensión, pues en la fundamentación de la Propuesta de Resolución solo son tenidas en cuenta las pruebas ya practicadas con anterioridad a instancia de la interesada y se reiteran los mismos argumentos que en la Propuesta de Resolución anterior.

2. 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. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación interpuesta por la perjudicada al considerar el órgano instructor que, aunque ha quedado acreditada la producción del hecho lesivo, no concurre relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño reclamado, puesto que el mismo se debe únicamente a la actuación inadecuada de la propia reclamante. Asimismo, se plantea la duda, más que razonable, respecto a la mecánica de producción del accidente (Fundamento Jurídico séptimo).

2. La jurisprudencia ha precisado (entre otras, STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) 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 con una persona o grupo de personas. - Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal. - Ausencia de fuerza mayor. - Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño»*.

3. Respecto a la carga de la prueba en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administraciones Públicas este Consejo Consultivo ha venido manteniendo reiteradamente la siguiente doctrina (ver, por todos, el dictamen n.º 540/2021, de 11 de noviembre):

«2. Según el art. 139.1 LRJAP-PAC, el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es, obvia y lógicamente, que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, según el art. 6.1 RPAPRP, precepto éste que reitera la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Por esta razón el citado art. 6.1 RPAPRP exige que en su escrito de reclamación el interesado especifique la relación de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento del servicio público; y proponga prueba al respecto concretando los medios probatorios dirigidos a demostrar la producción del hecho lesivo, la realidad del daño, el nexo causal entre uno y otro y su evaluación económica. Sobre la Administración recae el onus probandi de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre

la Administración, (arts.78.1 y 80.2 LRJAP-PAC) y del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC) que permite trasladar el onus probandi a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo.

3. Toda la actividad de la Administración está disciplinada por el Derecho (art. 103.1 de la Constitución, arts.3, 53, 62 y 63 LRJAP-PAC), incluida la probatoria (art. 80.1 LRJAP-PAC). Para poder estimar una reclamación de responsabilidad por daños causados por los servicios públicos es imprescindible que quede acreditado el hecho lesivo y el nexo causal (art. 139.1 LRJAP-PAC, arts.6.1, 12.2 y 13.2 RPAPRP), recayendo sobre el interesado la carga de la prueba (art. 6.1 RPAPRP).

Esta prueba puede ser directa o por presunciones, pero para recurrir a éstas es necesario que exista un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano entre un hecho probado y aquel cuya certeza se pretende presumir, debiendo incluir el órgano instructor en su propuesta de resolución el razonamiento en virtud del cual establece la presunción (art. 386 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC).

Pero sin prueba del acaecimiento del hecho lesivo, la Administración no lo puede considerar probado con base en la mera afirmación de la reclamante porque ésta no constituye prueba (art. 299 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC).

La Administración, cuya actividad está siempre dirigida a la consecución del interés público y por ello regida por el principio de legalidad, no puede disponer el objeto de un procedimiento de reclamación de su responsabilidad patrimonial (art. 281.3 LEC en relación con el art. 80.1 LRJAP-PAC) y admitir sin prueba la existencia del hecho lesivo; puesto que la indemnización sólo procede en caso de que la lesión haya sido producida por el funcionamiento del servicio público (art. 139.1 LRJAP-PAC), por cuyo motivo la resolución (y por ende su propuesta y el Dictamen sobre ella) debe pronunciarse necesariamente sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida (art. 13.2 RPAPRP y concordante art. 12 del mismo). Como no existe relación de causalidad sin que exista la causa que es el hecho lesivo, la propuesta de resolución debe pronunciarse sobre la existencia de éste, fundamentándola en las pruebas aportadas; y si éstas no son directas, razonando por qué a partir de las indirectas debe presumirse su realidad. Esta motivación sobre la prueba del acaecimiento del hecho lesivo es ineludible tanto en virtud de la remisión del art. 80.1 LRJAP-PAC al art. 386 LEC, como por el art. 54.1, f) LRJAP-PAC en relación con el art. 13 RPAPRP.

El procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración es uno de aquellos cuya naturaleza exige la prueba de la causa de la lesión, como resulta de que el art. 6.1 RPAPRP obligue a que el escrito de reclamación debe proponer los medios de prueba y aportar los documentos e informes oportunos; del art. 7 RPAPRP que prescribe taxativamente que se realicen los actos de instrucción oportunos para la determinación,

conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la reclamación, entre los que se hallan, según los arts. 12 y 13 RPAPRP, la causa de la lesión o hecho lesivo; del art. 9 RPAPRP que contempla un período probatorio; y, por último, del art. 14 RPAPRP que permite recurrir al procedimiento abreviado únicamente cuando de las actuaciones, documentos e informaciones del procedimiento general resulte inequívoca, además de otros datos, la relación de causalidad.

El art. 80.2 LRJAP-PAC sólo permite que la Administración pueda tener por ciertos los hechos alegados por los interesados cuando su realidad le conste por actuaciones y documentos anteriores, por ser notorios o porque el interesado, al iniciar el procedimiento, ha aportado pruebas documentales o de otro tipo que los demuestren incontestablemente, deviniendo innecesaria la práctica de prueba.

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

4. En el presente caso se ha de indicar que, si bien la realidad del hecho lesivo ha quedado acreditada a través de los documentos aportados por la interesada (informes médicos, reportaje fotográfico, etc.) y las testificales practicadas, sin embargo, las circunstancias concretas en que se produjo dicho evento dañoso no se han probado en el presente procedimiento.

En efecto, las pruebas presentadas por la Sra. (...) sobre la producción del evento dañoso -caída- solo acreditan que la afectada se lesionó el día 26 de mayo de 2018 con el alcance que consta en los informes médicos que aporta.

Sin embargo, no consta acreditado el modo, manera o circunstancias en las que se produce el hecho lesivo, impidiendo, en consecuencia, la posibilidad de imputarlo al funcionamiento del servicio viario municipal.

Como bien señala la Propuesta de Resolución « (...) se observa una abierta contradicción con las manifestaciones que la afectada asevera, acerca de cómo se produjo el hecho lesivo, ya que (...) en su escrito inicial refiere haber caído al pisar el pavimento en lamentables condiciones cuando se disponía a recoger una moneda. El testigo propuesto

responde que la afectada se disponía a cruzar la vía, al descender de la acera introdujo el pie en un socavón y cayó» -Fundamento jurídico séptimo-

Así pues, no resultando probado el modo, la manera y/o las circunstancias en que tiene lugar la caída en la vía pública (al estar basado el fundamento fáctico de la reclamación en la mera declaración de la propia perjudicada, sin prueba alguna que avale su testimonio, constando, incluso, la declaración de un testigo propuesto por la reclamante -(...)- que contradice el relato de hechos sostenido por aquella) y, por tanto, sin que resulte posible imputar la producción del hecho lesivo al funcionamiento deficiente del servicio público municipal, es por lo que se entiende que procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por la interesada.

Por lo demás, y como reiteradamente ha señalado este Organismo Consultivo en sus dictámenes, « (...) el hecho de que una persona sufra una caída o cualquier otro daño en un espacio público no convierte sin más a la Administración en responsable patrimonial de esos perjuicios, ya que la responsabilidad de aquella no es una responsabilidad por el lugar, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunció sobre la desestimación por el Tribunal a quo de una reclamación de indemnización de daños personales a consecuencia de una caída en una infraestructura pública. Señaló que “(...) la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a estas en aseguradores universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquel en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”. Ello es así porque “Aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla” (STS de 13 de noviembre de 1997). Este criterio se reitera, entre otras, en las SSTS de 13 de abril de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 30 de septiembre de 2003» (Dictamen 193/2020, de 3 de junio).

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 Dictamen.