



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 8 2 / 2 0 2 2

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 13 de octubre 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 lesiones personales sufridas en una caída, como consecuencia del servicio público viario (EXP. 346/2022 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el 25 de agosto de 2022, con entrada en el Consejo Consultivo el 5 de septiembre de 2022, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado por (...), por los daños que se alegan producidos por el funcionamiento del servicio público viario de titularidad municipal.

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 -21.368,98 euros- supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC en relación con el art. 81.2 -de carácter básico- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

3. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la citada LPACAP, los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), el art. 54 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

* Ponente: Sra. de León Marrero.

Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. En cuanto a la competencia en materia de responsabilidad patrimonial, el art. 107 de la LMC establece que, 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.

En el presente supuesto, el daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde, sin perjuicio de su posible delegación.

5. En el presente expediente se cumple el requisito del interés legítimo, y, por ende, del derecho a reclamar de (...), de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 de citada LRJSP, puesto que sufrió daños personales derivados de un hecho lesivo. Por lo tanto, tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP.

Se cumple, por otra parte, la legitimación pasiva de la corporación municipal, titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño, en virtud del art 54 de la LRBRL.

Asimismo, es parte en el procedimiento administrativo la Empresa (...), como encargada del mantenimiento de las redes de saneamiento y pluviales municipales y la UTE (...), encargada de garantizar la conservación y el mantenimiento de la vías.

A la vista de 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, 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 (DDCC 270/2019, de 11 de julio y 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 ésta la responsable.

Por esta razón, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como las empresas contratistas, que ostentan la condición de interesados a tenor del art. 4.1.b) LPACAP, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces serán éstos los obligados 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 ésta el resarcimiento; y en ellos está legitimada pasivamente la empresa contratista, puesto que tiene la cualidad de interesada según el citado art. 4.1.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. DCC 362/2020, de 1 de octubre).

Pues bien, en el presente supuesto consta acreditado que las empresas contratistas han sido llamadas al procedimiento administrativo en su condición de interesadas, ex art. art. 4.1.b) LPACAP, habiendo presentado alegaciones el 26 de junio de 2020 y el 28 de agosto de 2020 respectivamente.

6. Se cumple asimismo el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, al haberse presentado dentro del plazo de un año para reclamar establecido en el art. 67.1 LPACAP, pues se interpuso aquel escrito el 20 de diciembre de 2019 respecto de un hecho producido el 23 de octubre de 2018, teniendo en cuenta que el plazo de prescripción se computa desde la determinación del alcance de las secuelas y el alta médica se produjo el 6 de junio de 2019.

7. Conforme al art. 91 LPACAP el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, plazo que en el presente procedimiento se ha superado; sin embargo, esta circunstancia no impide que se dicte la resolución porque la Administración está obligada a resolver expresamente, aún vencido dicho plazo, en virtud del art. 21 LPACAP.

8. Por lo demás, concurren los requisitos legalmente establecidos para hacer efectivo el ejercicio del derecho a obtener una indemnización, previsto en el art. 106.2 de la Constitución y desarrollado en el art. 32 LRJSP y concordantes de la LPACAP en cuanto al procedimiento.

9. Además, el daño es efectivo, económicamente evaluable y personalmente individualizado.

II

El procedimiento se inició con el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial presentado por la interesada el 20 de diciembre de 2019. En el mismo se señala lo siguiente:

« (...) PRIMERO.- En fecha 23 de octubre de 2018, sobre las 08:05 horas, (...), de 49 años de edad, caminaba por la Calle (...), por la acera de los números impares, en dirección al (...), cuando en la confluencia con la calle (...), al ir a bajar la acera para cruzar la calle, sufrió una caída al introducir el pie en un socavón existente próximo a la precitada acera, perdiendo la estabilidad y quedando atrapado el zapato en el mismo, debido al mal estado de conservación del asfaltado de la vía pública, junto a una tapa de reja de alcantarillado público, como puede apreciarse en las fotografías adjuntas a la presente reclamación como documento nº 1.

SEGUNDO.- Como consecuencia de la caída y dado que no podía moverse, permaneciendo tumbada en el suelo, fue auxiliada tanto por viandantes, como por personal de la Ferretería Colmares, ubicada justo en frente del lugar del suceso. En el lugar, hace acto de presencia una dotación de Policía Local del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, la cual procede a cortar el tránsito rodado en el tramo de carretera de la calle (...), entre las calles (...) y (...) y a solicitar la presencia de una ambulancia del Servicio Canario de Salud, la cual posteriormente la traslada a (...). Uno de los funcionarios de la Policía Local actuante, con Tarjeta de Identificación Personal número 12887, procede a avisar al marido de (...), el llamado (...), (...), el cual se persona momentos después en el lugar de los hechos y se hace cargo de los efectos personales de (...) que le son entregados por Policía Local. En el lugar se amontonan varias personas ante la visión de una persona tirada en la carretera.

TERCERO.- Por todo ello la dicente sufrió lesiones de las que tardó en curar 226 días, siendo uno de ellos de carácter grave y el resto de carácter moderado.

El accidente ha dejado en la paciente secuelas baremadas en 10 puntos.

Es decir, la abajo firmante debería ser indemnizada en 77,61 C por el día de curación de carácter grave, en 12107,25 e por el resto de días que tardó en curar, y en 9184,12 C por las secuelas sufridas, (...) »

III

Del examen del expediente administrativo, se deduce la realización de los siguientes trámites:

1. Con fecha 20 de diciembre de 2019, (...), presenta escrito interponiendo reclamación de responsabilidad patrimonial registrado con el número 185.930 en el Registro General del Ayuntamiento, el día 20 de diciembre de 2019, por el que se incoa el expediente ERP 353/2019 a consecuencia de las lesiones sufridas por caída debido a la existencia de un socavón en la vía, junto a una rejilla de recogida de aguas pluviales, cuando se disponía a cruzar, a la altura de la calle (...) en su confluencia con la calle (...), donde se ubican los números impares, lo que aconteció a las 8:05 horas del día 23 de octubre de 2018.

2. Que dada la existencia de relación contractual entre la Administración Local y la entidad de Seguros (...), se le comunica, a través de la Correduría de Seguros (...), con fecha 23 de enero de 2020, la recepción del escrito de la parte reclamante, al efecto de que exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesario, se proceda a la realización de los informes de valoración de daños pertinentes, reconocimiento médico, si procede, etc.

3. Con fecha 19 de marzo de 2020, por el Jefe de la Sección de Responsabilidad patrimonial se dicta acuerdo de admisión a trámite e inicio del expediente, en el que se procedió, asimismo, a la designación de Instructora y Secretaria. Dicho acuerdo se comunica a todos los interesados, siendo notificado a la reclamante en fecha 13 de agosto de 2020.

4. Con fecha 10 de junio de 2020 el Servicio de Vías y Obras, informa que *«Existe orden de trabajo de fecha 26 de abril de 2019 para la reparación de baches en el cruce de las calles (...) y (...), a la empresa (...)/(...) U.T.E. (...) encargada del mantenimiento de la red viaria, siendo ejecutados con fecha 3 de mayo de 2019. 2. Visitado dicho emplazamiento el día 3 de junio de 2020, se aprecia que no existen pasos de peatones en el cruce de las calles (...) con (...), encontrándose el más*

próximo para el cruce de la calle (...) desde la acera de los números impares de la de (...) a unos 42,60 m del punto denunciado, junto a la calle (...). 3. El mantenimiento de las rejjas de recogida de aguas pluviales no se encuentra en el ámbito de gestión de esta Sección, correspondiendo el mismo al de la Unidad Técnica de Aguas. 4. Se adjunta plano de situación, orden y parte de trabajo y fotografías».

5. Con fecha 26 de junio de 2020 (...), tras ser emplazada, comparece e informa que «A una distancia de entre 10 y 20 cm del bordillo de la acera comprobamos existencia de dos rejjas adyacentes, pertenecientes a la red de aguas pluviales de la zona, del tipo C250, con capacidad de soportar fuerzas de hasta 250KN (25.493kg), normalizadas UNE EN 124, para paso de vehículos y peatones, y que conducen sus aguas a pozo de red de saneamiento que discurre bajo la acera (num. impares) de la calle (...). Ambas rejjas presentan un adecuado estado de conservación, ausencia de oxidación, grietas y sin movimiento, estando correctamente fijadas al prisma de hormigón de la red de pluviales, sin apreciar fisuras en la acera en inmediaciones del pozo existente, igualmente sin patologías reseñables.

Se aprecia reparación reciente del pavimento asfáltico alrededor de ambas rejillas de pluviales, así como existencia de grietas en el asfalto de ambas calles. La secuencia de las siguientes imágenes de la zona, extraídas de la herramienta "Street View de Google" evidencian que el asfalto de la zona (especialmente la circundante a ambas rejjas de pluviales) ha sido objeto de repavimentado de manera periódica, sin que en ningún caso, de acuerdo a la información aportada por (...), se demandaran labores de mantenimiento o conservación de dichos elementos de la red municipal de aguas pluviales.

De acuerdo a las fotografías incluidas en escrito de reclamación de la Sra. (...), se aprecia que el pavimento asfáltico anexo a las rejjas está en mal estado de conservación, y en su reclamación de los hechos, alega en su apartado PRIMERO "al ir a bajar la acera para cruzar la calle, sufrió una caída al introducir el pie en un socavón existente próximo a la precitada acera, perdiendo la estabilidad y quedando atrapado el zapato en el mismo, debido al mal estado del asfaltado de la vía pública". Si bien los hechos denunciados, según la reclamante ocurrieron el pasado 23 de octubre de 2018, (..) en ningún momento recibe notificación por parte de la Sra. (...), policía local interviniente o del propio Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, teniendo conocimiento de los hechos a la recepción del escrito de solicitud

de Informe Previo a (...), remitido por el Ayuntamiento de Las Palmas de GC el 13 de mayo de 2020, y que motivó la intervención del personal técnico de (...) el día siguiente.

El resultado de las comprobaciones y mediciones efectuadas el día 14 de mayo de 2020 refleja los siguientes datos:

- Anchura libre de la acera: 3.45m • Altura del bordillo hasta el asfalto: 23cm

- Imbornales (rejās): en buen estado sin deformaciones o roturas, estables, no ceden al paso de vehículos o peatones, presentan un funcionamiento normal, siendo perfectamente visibles y están correctamente enrasadas con el pavimento asfáltico.

Entiende este perito que el correcto estado de ambos imbornales, normalizados UNE 24 para paso de vehículos y peatones, su perfecta visibilidad, proximidad al bordillo de la acera y el natural desnivel existente de la misma con el asfalto, (lo que de manera cierta demanda adecuada atención de los peatones durante su paso), sugiere que los hechos denunciados no guardan relación con los elementos integrantes de la red municipal de aguas pluviales de la zona.»

6. Con fecha 3 de julio de 2020 se abrió el periodo de prueba, dándose por reproducida la documental aportada. Dicho acuerdo se notifica a la reclamante el 13 de agosto de 2020 a través de la sede electrónica, sin que por parte de la reclamante se accediera al mismo, efectuando diligencia de conformidad con la normativa vigente en la materia.

7. Con fecha 14 de agosto de 2020 se solicita valoración de las lesiones, recibiendo el mismo vía email, en fecha 10 de septiembre 2020, en el que (...) cuantifica las lesiones en 21.476,30 euros, en base al informe del Hospital (...) e informe pericial de Dr. (...), por diagnóstico de fractura trimaleolar tobillo derecho:

Perjuicio personal particular por pérdida temporal de calidad de vida

oMuy grave = 0 días

oGrave = 1 días.

oModerado = 225 días

- Por intervención quirúrgica: Grupo 4 (1.100 €)

Conceptos Secuelares tabla 2.A.1, Ley 35/2015:

1. Por analogía artrosis postraumática tobillo (según limitaciones funcionales y dolor) 1-8 = 2 puntos

Justificado molestias discontinuas. No limitación funcional

2. Material de osteosíntesis tobillo 1-6 = 4 puntos

Justificado placa y tornillos en peroné y tornillo en tibia

3. Perjuicio estético ligero 1-6 = 4 puntos

Justificado cicatrices quirúrgicas + mancha hiperpigmentada en codo.

TOTAL SECUELAS FUNCIONALES = 6 PUNTOS TOTAL SECUELAS POR PERJUICIO ESTETICO = 4 PUNTOS

Daños morales complementarios el perjuicio psicofísico: No procede Daños morales complementarios al perjuicio estético: No procede Perjuicio moral por pérdida de calidad de vida por secuelas: No procede

Perjuicio Patrimonial:

Gastos asistencia sanitaria: Con cargo a los Convenios Nacionales de asistencia sanitaria

Gastos diversos resarcibles: Sin datos

Lucro cesante: Sin datos

8. Con fecha 28 de agosto de 2020, tras ser emplazada, (...) U.T.E. comparece e informa que « (...) La zona del incidente en calzada se ubica junto a una acera de ancho sin obstáculos ni incidencias hasta paso de peatones ubicado cercano a 41,50m de distancia, con sus correspondientes rebajes de acera para facilitar el tránsito de PMR habilitando por tanto, al conexión del itinerario peatonal desde la calle (...) hacia (...), trayectoria objetivo descrita en el expediente. La fecha de incidente fue el 23 de octubre de 2018, sin embargo, la solicitud de reparación de dicha zona tuvo lugar el 26 de abril de 2019, con lo que en el momento del incidente no consta solicitud de vías y obras que motive reparación o inspección».

9. Con fecha 18 de diciembre de 2020 se notifica la apertura del trámite de audiencia, concediéndose a los interesados el plazo de diez días, según lo dispuesto en el art. 82 LPACAP.

10. Con fecha 30 de junio de 2022, se emite informe jurídico por parte de la instrucción, y con fecha 8 de julio siguiente, se acordó la apertura del segundo trámite de audiencia, concediéndose a los interesados el plazo de diez días; dicho acuerdo se notificó a todos los interesados sin que se hayan formulado escrito de alegaciones.

11. El 3 de agosto de 2022 se emite informe jurídico-propuesta de resolución por el que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...), interpuesta con fecha 20 de diciembre de 2019.

III

1. En cuanto al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución viene a desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la interesada, por los daños físicos sufridos por la caída ocurrida el día 23 de octubre de 2018, fundada en la falta de prueba del nexo causal entre las lesiones y el funcionamiento del servicio público, al no aportarse prueba que acredite que la caída se produjo por el mal estado de la vía. Por otra parte, se entiende que concurre culpa en la propia perjudicada, ya que la misma debió adoptar las debidas precauciones, al no cruzar la calle a través de un paso de peatones habilitado al efecto (había uno a 41,50 metros de distancia del lugar en que ocurrió el accidente), lo que produce la ruptura del nexo causal entre el daño y la actuación administrativa.

2. En el presente asunto, la realidad del hecho lesivo ha resultado probada a través de los documentos aportados por la interesada (informe del SUC e informes médicos). Sin embargo, las circunstancias concretas en que se produjo dicho hecho lesivo no se han acreditado, como veremos más adelante.

3. En relación con la existencia de irregularidades en el pavimento de las vías públicas, la doctrina reiterada de este Consejo ha señalado, como se hace en el Dictamen 307/2018, de 11 de julio, recogiendo a su vez lo señalado en el Dictamen 135/2017, de 27 de abril, en otros muchos, que:

«Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares (véanse, por todos, los DDCC 55 y 81/2017) que la existencia de irregularidades en el pavimento no produce siempre e inevitablemente la caída de los peatones, pues la inmensa mayoría transitan sobre ellos o los sortean sin experimentar caídas. En muchos casos la caída de un peatón no se debe por tanto a la mera existencia de esa deficiencia, sino, como en este supuesto, a que a ella se ha unido de manera determinante la negligencia del transeúnte.

En este sentido, en el Dictamen 142/2016, de 29 de abril, se señala por este Organismo lo siguiente:

" (...) de la presencia de obstáculos o desperfectos en la calzada no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que tales irregularidades, de existir, resulten visibles para los peatones, porque estos están obligados a transitar con la debida diligencia al objeto de evitar posibles daños (DDCC 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio; 374/2014, de 15 de octubre; 152/2015, de 24 de abril; 279/2015,

de 22 de julio; 402/2015, de 29 de octubre; 441/2015, de 3 de diciembre; y 95/2016, de 30 de marzo, entre otros muchos).

(...)

“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 Dictamen 85/2018, de 1 de marzo, *«que es responsabilidad de las Administraciones Públicas titulares de las vías asegurar que en los lugares de obligado paso y uso por los peatones no existan obstáculos o elementos que dificulten su deambulación segura y que estos usuarios pueden depositar su confianza en que las mismas velarán por el adecuado estado de dichos lugares y no se vean obligados a incorporar especiales cautelas en su utilización»*.

4. A la vista del conjunto del material probatorio existente en las actuaciones podemos concluir que no se aprecia relación causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño reclamado, al no transitar la reclamante por zona habilitada para ello, y tener disponible un paso de peatones a 41,50 metros.

En ese caso, resultaría aplicable nuestra doctrina, plasmada, entre otros, en el Dictamen 294/2014, de 3 de septiembre, donde señalábamos:

«Distinto es que concurriera culpa de la reclamante por circular por lugar indebido, pues, efectivamente, ello ha de plantearse por el hecho de estar el socavón que produjo el daño en zona no habilitada para el paso de peatones, cuando se establece en el art. 121.3 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, que los peatones deben circular por la acera, a no ser que resulte inevitable para cruzar por un paso de peatones o subir a un vehículo».

Efectivamente, pesa sobre los usuarios de las vías la obligación de cruzar por las zonas destinadas a ello. El art. 49 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establece: *«El peatón debe transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no exista o no sea practicable, en*

cuyo caso podrá hacerlo por el arcén o, en su defecto, por la calzada, en los términos que reglamentariamente se determine».

El Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación dispone:

«Artículo 121. Circulación por zonas peatonales.

Excepciones.

1. Los peatones están obligados a transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no exista o no sea practicable; en tal caso, podrán hacerlo por el arcén o, en su defecto, por la calzada, de acuerdo con las normas que se determinan en este capítulo (artículo 49.1 del texto articulado)».

La circulación del peatón por zona no habilitada al efecto, produce la ruptura del nexo causal entre la lesión y el funcionamiento del servicio público viario.

5. Como decíamos con anterioridad, del examen del expediente no resultan acreditadas todas las circunstancias en las que se produjo la caída.

Las pruebas existentes en el expediente no permiten acreditar de manera clara el modo y manera en que tiene lugar la caída.

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.

En definitiva, no resulta probado cómo ocurrió la caída ni tampoco que la reclamante no podía utilizar la acera y el cruce por paso de peatones, en lugar de cruzar por la calzada. Debemos entender que la interesada debía de cruzar la calle por el paso de peatones próximo (a 41,50 m de distancia), por lo que al cruzar por lugar indebido se rompe el nexo causal entre el hecho lesivo y el funcionamiento del servicio, tal y como hemos señalado en ocasiones anteriores en que se produce la misma circunstancia (Dictámenes 18/2020, 23 de enero, 180/2018, de 26 de abril, 30/2018, de 26 de enero y 216/2014, de 12 de junio, entre otros).

En consecuencia, procede la desestimación de la reclamación presentada por las razones aquí expuestas.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...) es conforme a Derecho.