



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 1 / 2 0 2 3

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 19 de enero de 2023.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Arona en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por lesiones personales sufridas en una caída, como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 500/2022 ID)\**.

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

### I

1. El presente Dictamen -solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Arona- 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 cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de la caída sufrida en la vía pública -avenida (...), Los Cristianos- el día 31 de julio de 2016.

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 -13.518 €-, supera los límites cuantitativos establecidos por el citado artículo, 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. Le corresponde al Alcalde la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

---

\* Ponente: Sra. de León Marrero.

4. 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 31 de julio de 2016, y el escrito de reclamación se presenta el 18 de mayo de 2017, por lo que se entiende que la reclamación ha sido interpuesta en plazo. Circunstancia esta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución.

5. 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 LRBRL, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias y la LMC.

6. En el presente supuesto, se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 de la 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.

7. 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 las delegaciones que se puedan efectuar conforme a lo dispuesto en los arts. 32 y 40 LMC.

Competencia esta que, de acuerdo con lo dispuesto en el Fundamento de Derecho duodécimo de la Propuesta de Resolución, ha sido delegada a la Sra. Teniente de Alcalde del Área de Gobierno de Hacienda y Recursos Humanos (Resolución de Alcaldía n.º 2019/4698, de 4 de julio).

8. 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. Por tanto, 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].

Asimismo, la interesada actúa mediante representante, cuyo poder de representación figura debidamente acreditado en el expediente [art. 5.4 LPACAP).

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

## 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 de la caída que sufrió el día 31 de julio de 2016 en la avenida (...) de Los Cristianos [término municipal de Arona], debido al mal estado de conservación de la vía pública por la que transitaba. Así, en su escrito de reclamación inicial manifiesta lo siguiente -folios 1 y ss.-:

*«PRIMERO.- Que el día 31 de julio de 2016 a las 17.00 horas aproximadamente cuando caminaba por la acera del parque urbano de Los Cristianos, a la altura de la Avenida (...), (...), sufrí una caída debido al mal estado de la acera, hecha de un material resbaladizo y con falta de limpieza ya que había gravilla (...) lo que propició la caída. El accidente se produjo pues, a consecuencia del mal estado de la calzada.*

*SEGUNDO.- A consecuencia de dicho accidente me fracturé tibia y peroné, teniendo que ser atendida en el Centro Sanitario (...), siendo trasladada esa misma noche al Hospital Universitario Nuestra Señora de Candelaria.*

*El día 2 de agosto, esto es, dos días después, fui intervenida quirúrgicamente, realizándoseme una reducción y osteosíntesis con placa APP (MBA), por lo que fui hospitalizada un total de 4 días.*

*A día del presente escrito continúo de baja médica, desde el día 1de agosto de 2016, he estado de baja médica a causa del accidente, durante ya más de 240 días. (...)*

*Como resultado de dicho accidente aún estoy siendo tratada en consultas externas de traumatología del Hospital, y para andar debo ayudarme con muletas. Las secuelas aún no han sido establecidas, pero los daños hasta ahora son los que en dichos informes constan.*

*(...)*

*CUARTO.- Al momento de ocurrir el accidente se personó la policía local quienes fueron avisados del percance, que formularon el pertinente parte de servicio dando cuenta de los hechos (...).*

*Como ya he dicho anteriormente, al lugar acudió una ambulancia para trasladarme, ya que la fractura hacía imposible hacerlo por mis propios medios (...).* ».

2. Partiendo de lo anteriormente expuesto, la reclamante afirma la concurrencia de los requisitos sobre los que se asienta la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública -folios 4 y 5-:

*«SEGUNDO.- En el presente caso se da una relación de causa a efecto por cuanto es competencia y por tanto deber de la Administración municipal la conservación y mantenimiento de las aceras y calzadas según establece el art. 25.2.d) de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que ha resultado incumplido por la existencia de una acera compuesta de un material resbaladizo, así como en mal estado debido al descuidado mantenimiento, lo que hizo que debido a la gravilla existente, se produjera mi caída. Es claro que sin la existencia de esta anomalía o defectuoso mantenimiento de la acera no hubiese ocurrido de ningún modo el accidente, pues la Administración se hallaba obligada a su adecuada reparación o en su caso, a la adopción de las medidas precautorias adecuadas, protegiendo a los viandantes de las potenciales consecuencias lesivas del mismo mediante vallas, luces luminosas, cintas reflectantes o algún tipo de dispositivo que advirtiese de su existencia.*

*TERCERO.- Al darse una relación inequívoca de causa a efecto entre el anormal funcionamiento del servicio de mantenimiento de aceras y las lesiones producidas, resulta forzoso concluir la existencia de la imputación de responsabilidad patrimonial a la Administración municipal, dándose, además, el resto de requisitos que determinan la responsabilidad patrimonial de la Administración, a saber:*

- a) La existencia de un daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente.*
- b) La aludida relación de causa a efecto que determina la imputación del daño al funcionamiento anómalo de un servicio público municipal, el de mantenimiento de las aceras, que fue la causa determinante de la caída.*
- c) La inexistencia de fuerza mayor, hecho de tercero o actuación inadecuada del perjudicado.*
- d) La presentación de la reclamación dentro del año de producción del acontecimiento lesivo».*

3. 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 13.518 euros, « (...) en concepto de días de hospitalización, intervención quirúrgica y días de baja hasta la fecha (...) » de la reclamación inicial, quedando « (...) pendientes de reclamar las posibles secuelas, cuya valoración médica y cuantificación se aportará en el momento de la curación para proceder a reclamarlas, tal y como establece la norma. Igualmente quedan pendientes de reclamación el importe correspondiente por los días que aún permanezca de baja» -folio 6-.

### III

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

1. El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de Arona el día 18 mayo de 2017, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la interesada solicita una indemnización por los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída sufrida en la vía pública el día 31 de julio de 2016.

2. Con fecha 12 de junio de 2017, la Teniente de Alcalde del Área de Gobierno de Hacienda y Seguridad Integral solicita a la Secretaría General *«que se emita informe (...) en relación con el procedimiento y la legislación aplicable para la tramitación del correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial»*.

Dicho informe es evacuado el día 29 de agosto de 2017.

3. Mediante oficio de la Secretaría General de 10 de julio de 2017 se solicita informe al Servicio de Obras e Infraestructuras; que es emitido el día 8 de agosto de 2017.

4. El día 28 de septiembre de 2017, y mediante resolución n.º 7076/2017, de la Teniente de Alcalde del Área de Gobierno de Hacienda y Seguridad Integral, se acuerda la admisión a trámite de la reclamación interpuesta por (...), y se designa instructor y secretario del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Dicha resolución consta debidamente notificada a la reclamante el día 18 de octubre de 2017.

5. Con fecha 26 de octubre de 2017 la interesada formula escrito de alegaciones, aportando junto al mismo diversa documentación relativa al expediente de responsabilidad patrimonial en curso (informe del servicio de ambulancias, resolución

de la Dirección Provincial de la Seguridad Social reconociendo la incapacidad permanente total de la reclamante, etc.).

6. Mediante resolución n.º 816/2018, de 5 de febrero de 2018, se nombra nueva instructora del procedimiento de reclamación patrimonial. Dicha resolución consta debidamente notificada a la interesada.

7. Con fecha 7 de mayo de 2018 se emite comunicación de la Secretaría General, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia, otorgando a la reclamante un plazo de diez días hábiles para que formule alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime convenientes en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Dicho trámite de audiencia es notificado a la interesada el día 17 de mayo de 2018.

8. Por medio de diversos escritos de 22 y 28 de mayo de 2018, la interesada solicita copia del informe del Servicio de Obras e Infraestructuras y del informe de la Policía Local, respectivamente.

9. Mediante oficio de 1 de junio de 2018, el órgano instructor acuerda solicitar el *«informe de atestado con reportaje fotográfico»* emitido por la Policía Local.

Dicho informe -fechado el día 3 de agosto de 2016- es recibido por el órgano instructor el día 4 de junio de 2018 y de él se da traslado a la reclamante el día 23 de julio de ese mismo año.

10. Con fecha 11 de octubre de 2018, la interesada formula nuevo escrito de alegaciones.

11. Con fecha 12 de diciembre de 2018 [y registro de entrada en el Ayuntamiento de Arona el día 14 de ese mismo mes y año], la compañía aseguradora con la que la Entidad Local tiene concertada póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades, solicita que: a) se le dé traslado del informe de atestado realizado por la Policía Local; b) se requiera a la reclamante para que aporte la totalidad de los informes médicos relativos a las lesiones sufridas, e indique si dispone de testigos presenciales de los hechos, además de su esposo; y c) se le dé trámite de audiencia.

12. El día 15 de abril de 2019 se requiere a la reclamante a fin de que aporte la totalidad de los informes médicos relativos a las lesiones sufridas con motivo de la caída, así como valoración de las mismas.

13. Con fecha 24 de mayo de 2019 la interesada presenta los informes médicos ya aportados con anterioridad al expediente administrativo y dos nuevos informes médicos de fechas 20 de abril y 15 de mayo de 2019, quedando a la espera de presentar valoración de las lesiones.

14. Con fecha 30 de septiembre de 2019 la interesada presenta informe del Servicio de Traumatología, del Hospital Universitario Nuestra Señora de la Candelaria, emitido el día 29 de agosto de 2019.

15. Mediante escrito de 12 de febrero de 2020, la compañía aseguradora formula alegaciones solicitando la desestimación de la reclamación planteada por (...)

16. Con fecha 27 de mayo de 2020, se formula informe-propuesta de resolución en virtud de la cual se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...) « (...) por daños ocasionados al sufrir una caída el día 31 de julio de 2016, en la avenida (...), Los Cristianos, debido al mal estado de la acera, por cuanto no existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida, habida cuenta de los informes emitidos por el Servicio de Obras e Infraestructuras y atestado de la Policía Local» (Apartado dispositivo primero).

17. Mediante oficio de 14 de julio de 2020 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 17 de ese mismo mes y año), se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

18. Con fecha 17 de septiembre de 2020 se emite Dictamen 335/2020 de este Organismo consultivo por el que se concluye que se deben retrotraer de las actuaciones a los fines indicados en su Fundamento Jurídico IV:

*«A la vista de la documentación remitida a este Consejo Consultivo, se constata la incompleta tramitación del expediente administrativo de referencia, lo que impide la emisión de un juicio de adecuación jurídica respecto al tema de fondo.*

*2. En efecto, si bien se somete a la consideración de este Organismo Consultivo la propuesta de resolución del órgano instructor de 27 de mayo de 2020 por la que se resuelve el fondo del asunto, y se desestima la pretensión indemnizatoria planteada por la reclamante, lo cierto es que se advierte la omisión de trámites esenciales del procedimiento administrativo. Así, no consta la apertura de periodo probatorio alguno (arts. 77 y 78 LPACAP) -a pesar de la solicitud formulada en este aspecto por la parte interesada en su escrito de reclamación- ni la apertura del trámite de audiencia ex art. 82 LPACAP (amén de*

no haber dado traslado a la reclamante del informe emitido por la compañía aseguradora con fecha 12 de febrero de 2020).

Conviene recordar que cuando la Administración no tiene por ciertos los hechos, se hace imprescindible la apertura de un periodo de prueba con el fin de esclarecer si el hecho lesivo se ha producido como alega la reclamante. En este sentido se ha pronunciado este Consejo Consultivo en anteriores dictámenes (por todos, DCC 19/2016 de 19 de enero y 34/2016 de 5 de febrero).

En los citados dictámenes -si bien con cita del art. 80 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y del art. 9 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, de contenido similar al vigente art. 77 LPACAP-, hemos señalado lo siguiente:

«La regla general del Derecho, contenida en el art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, impone a las partes la carga de probar los hechos que presenta como fundamento de su alegato. De ahí que el art. 80 LRJAP-PAC establezca en su apartado 1 que, “cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados, acordará la apertura de un período de prueba”; y el número 2 del referido precepto prevé que “sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada”. En el mismo sentido, el art. 9 RPAPRP dispone que en el plazo de treinta días se practicarán cuantas pruebas hubieran sido declaradas pertinentes y que el instructor solo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada».

3. Como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo en diversas ocasiones (ver por todos los dictámenes n.º 202/2019, de 23 de mayo, n.º 158/2019, de 29 de abril, n.º 454/2019, de 5 de diciembre y n.º 194/2020, de 3 de junio), «en palabras del Tribunal Supremo, “ (...) los vicios de forma adquieren relevancia cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva y real de garantías. La indefensión es así un concepto material que no surge de la misma omisión de cualquier trámite. De la omisión procedimental ha de derivarse para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, de prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses” (STS de 11 de noviembre de 2003)».

En consecuencia, la constatación de dichas deficiencias procedimentales impide considerar que el expediente se haya tramitado correctamente desde el punto de vista jurídico-formal. Lo que, en definitiva, impide que por parte de este Consejo Consultivo se pueda analizar y, en última instancia, dictaminar convenientemente respecto al fondo del asunto que ha sido sometido a su consideración.



*Es por todo ello que procede retrotraer las actuaciones a los efectos de que, por parte del órgano instructor, se proceda a tramitar en debida forma el correspondiente procedimiento administrativo, con estricta observancia de las garantías y trámites esenciales del procedimiento legalmente establecido (periodo probatorio, trámite de audiencia, etc.). Y, una vez concluida la referida tramitación, y formulada la necesaria propuesta de resolución (arts. 88 y 92 LPACAP), ésta habrá de ser elevada a este Consejo Consultivo a los efectos de emitir su dictamen preceptivo en los términos del art. 11.1.D.e) LCCC en relación con el art. 81.2 LPACAP».*

19. Mediante resolución n.º 1767/2021, de 4 de marzo, de la Teniente de Alcalde del Área de Gobierno de Hacienda y Recursos Humanos, se acuerda dar cumplimiento a lo indicado en el dictamen emitido por este Consejo Consultivo de Canarias, ordenándose la retroacción de las actuaciones « (...) al momento procedimental del periodo probatorio y de trámite de audiencia, y una vez concluida la tramitación, se formule la propuesta de resolución y ésta sea elevada al Consejo Consultivo de Canarias».

La citada resolución consta debidamente notificada a la representante de la interesada.

20. Con posterioridad a la retroacción de las actuaciones, se evacúan los siguientes informes: a) Informe de 16 de marzo de 2021, del Negociado de Callejero, ilustrativo de la distancia existente entre el lugar de la caída y el domicilio de la perjudicada; b) Informe aclaratorio de 16 de noviembre de 2022, evacuado por el Agente de la Policía Municipal que emitió en su día el atestado relativo a la caída de la reclamante -en el que se reitera lo informado con anterioridad-; c) Informe aclaratorio, de 18 de octubre de 2022, confeccionado por el Servicio de Obras e Infraestructuras, y relativo a las circunstancias en que se produce la caída.

21. Con fecha 26 de abril de 2021 la reclamante presenta escrito de alegaciones en el que, tras exponer cuanto tiene por conveniente, solicita la práctica de prueba testifical; entre ellas, la declaración de su esposo. Prueba que es admitida por la instructora del procedimiento con fecha 4 de noviembre de 2021 y practicada el día 17 de ese mismo mes y año, con el resultado que obra en las actuaciones.

22. Con fecha 25 de octubre de 2022 se acuerda la apertura del trámite de audiencia, otorgando a la reclamante un plazo de diez días hábiles para que formulase alegaciones y presentara los documentos y justificaciones que estimase convenientes en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Dicho trámite de audiencia es notificado a la interesada el día 3 de noviembre de 2022.

23. Mediante escrito de 17 de noviembre de 2022 la interesada formula escrito de alegaciones, solicitando, una vez más, la estimación de su pretensión resarcitoria.

24. Con fecha 5 de diciembre de 2022 se formula informe-propuesta de resolución en virtud de la cual se acuerda, nuevamente, desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...) en relación con la caída sufrida por esta en la vía pública el día 31 de julio de 2016.

25. Mediante oficio de 7 de diciembre de 2022 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 9 de ese mismo mes y año), se solicita la evacuación de dictamen por este Consejo Consultivo.

## 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. En este sentido, se plantea la duda, más que razonable, respecto a la mecánica de producción del accidente (Fundamento de Derecho 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 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 relación con el supuesto analizado 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, informe de asistencia del Servicio de Urgencias Canario, etc.) y las pruebas practicadas durante la instrucción del procedimiento [significativamente, el atestado emitido por los agentes actuantes de la Policía

Municipal], sin embargo, las circunstancias concretas en que se produjo dicho evento dañoso no se han probado en el presente procedimiento.

En efecto, en el caso examinado las pruebas presentadas por la Sra. (...) sobre la producción del evento dañoso [caída en la vía pública -avenida (...) de Los Cristianos-] solo acreditan que la afectada se lesionó el día 31 de julio de 2016 con el alcance que figura 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.

A este respecto se ha de indicar que las pruebas practicadas durante la instrucción sólo acreditan la realidad del siniestro y su alcance -tal y como pone de manifiesto la instructora en la Propuesta de Resolución-, pero no su causa o mecanismo de producción; sin que la testifical propuesta por la interesada haya aportado indicios probatorios firmes sobre la causa de producción del percance.

A mayor abundamiento, el atestado instruido por los agentes de la Policía Municipal de Arona que intervinieron en la fecha de producción del evento dañoso no adviera las manifestaciones efectuadas por la perjudicada respecto al mecanismo causal de producción del siniestro. Así, en el citado atestado policial se indica, textualmente, que *«en la inspección ocular del lugar no se aprecia anomalía en la zona del paseo que condicionara la caída o sustancia deslizante»*. Reiterándose en informe policial de 16 de noviembre de 2021 que, dadas *« (...) las responsabilidades patrimoniales que pudiera conllevar cualquier anomalía en una vía titularidad municipal, se emitió el correspondiente informe en el cual se realizó inspección ocular e informe fotográfico del lugar de la caída, así como gestiones propias con la afectada al objeto de aclaración de los hechos acaecidos, no observando por el que suscribe sustancias deslizantes o desperfecto que pudiera incidir en la caída»*.

Respecto a esta cuestión, la Propuesta de Resolución se pronuncia ampliamente, evidenciando las contradicciones que se dan en el relato confeccionado por la perjudicada en su reclamación:

*« (...) procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por (...), al no concurrir, en este caso, el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio municipal, los daños producidos, y la indemnización reclamada, por los motivos siguientes:*

*1.- Lugar de la caída y estado de la rampa:*

La caída de (...) se produce según declara en su reclamación (Folio n.º 1) “cuando caminaba el 31/07/2016 a las 17:00 horas, por la acera del parque urbano de Los Cristianos, a la altura de la de la Avenida (...), hecha de un material resbaladizo y con falta de limpieza ya que había gravilla tal y como se puede observar en las fotos aportadas lo que propició la caída. El accidente se produjo pues, a consecuencia del mal estado de la calzada (Folios n.º 1 al 7). Con la reclamación aporta tres fotografías del lugar de la caída.

En las Alegaciones presentadas el 28/05/2018 (folio n.º 41) respecto al lugar de la caída: (...) Nos trasladamos nuevamente al lugar y hemos realizado las fotos que adjuntamos donde se puede comprobar que hay un “arreglo con cemento” justo en el sitio donde había un agujero el día que me caí, del que salía gravilla, que fue la causa de que resbalara (fotos Folio n.º 44).

La situación del lugar de la caída fijada por la reclamante en el plano aportado no concuerda con el lugar en el que sucedieron los hechos. Tampoco se trata de una “acera” sino de una rampa situada en el espacio libre existente en la Avenida (...) de Los Cristianos. Además, no se aprecia ningún hueco ni gravilla, en las fotos aportadas con la reclamación inicial (Folio n.º 10), como alega la demandante y el testigo. En el mismo sentido, se expresan el informe de Obras y el Atestado de la Policía.

Según consta en el informe de Obras (folio n.º 15) el estado de la rampa es bueno, no apreciándose desperfectos que pudieran ocasionar tropiezo alguno y el pavimento por su rugosidad es antideslizante. En el informe atestado Policial (Folio n.º 46) consta: “En la inspección ocular del lugar no se aprecia anomalías en la zona del paseo que condicionara la caída.”

Respecto a la fotografía aportada, del Folio n.º 44, ésta se toma muy cercana al suelo, se puede observar que el cemento es de un tamaño mínimo, en el que no se aprecia, primero el lugar en que fue tomada, ni hueco alguno que haya podido dar lugar a una caída.

Asimismo, hay que señalar que, en las declaraciones del testigo, cuando esta instructora le pregunta sobre el tipo de zapato que llevaba (...), (...) contesta que “caminaba con calzado deportivo” (Folio 191), por lo que difícilmente (...) puede resbalar, porque el pavimento es rugoso y antideslizante y no existe gravilla, como se aprecia en las fotografías, tanto en las aportadas por la interesada, como las que constan en los informes de obras y de la policía.

La rampa cumple las condiciones básicas de accesibilidad, siendo utilizada habitualmente por muchos ciudadanos de todas las edades. En esta Corporación no consta otros incidentes o reclamaciones por caídas en ese lugar.

(...)

La instructora del procedimiento (...) solicita informe aclaratorio a los Agentes policiales que emitieron en su día el Atestado relativo al procedimiento que nos ocupa, en el

que hacen constar: “Que, dado las responsabilidades patrimoniales que pudiera conllevar cualquier anomalía en una vía titularidad municipal, se emitió el correspondiente informe en el cual se realizó inspección ocular e informe fotográfico del lugar de la caída, así como gestiones propias con la afectada al objeto de aclaración de los hechos acaecidos, no observando por el que suscribe sustancias deslizantes o desperfecto que pudiera incidir en la caída” (Folios n.º 195 y196).

El Agente policial se ratifica en lo recogido en el informe atestado realizado el día de los hechos. De acuerdo con el art. 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, “Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario,” por lo que, a la vista de la documentación aportada y de las declaraciones que constan en el expediente, no existen pruebas que acrediten los hechos y, que puedan desvirtuar lo constatado por los agentes.

De acuerdo con lo expuesto, a la vista de las declaraciones iniciales de la reclamante comparadas con las efectuadas posteriormente, se advierte una ampliación de las presuntas circunstancias de los hechos y del estado de la rampa, intentando, con ello, adaptarla a sus intereses. Mientras que en la reclamación inicial (Folio n.º 1) no hace mención a la existencia de hueco o ranura, sino que el suelo es resbaladizo: “sufrí una caída debido al mal estado de la acera, hecha de un material resbaladizo y con falta de limpieza ya que había gravilla.” En alegaciones posteriores manifiesta que “debido al mal estado de conservación de la vía pública por la que transitaba, ya que en la calzada se encontraba gravilla por la existencia de una ranura o hueco en la misma.” En las fotografías aportadas y las que constan en los informes de Obras y de la Policía, no se aprecian huecos ni ranuras.

(...)

2.- En cuanto a la testifical practicada a (...) Cervantes, esta instructora consideró procedente practicar dicha prueba, por ser relevante para esclarecer los hechos y no pueda alegarse discriminación por razón de parentesco con la reclamante (Folios n.º 191 al 193).

En las declaraciones del testigo, se observan contradicciones respecto a las declaraciones de (...):

A (...) se le pregunta: ¿En qué forma se produjo la caída? Bajando por la rampa del bulevar Avda. (...) de Los Cristianos, había un hueco con gravilla, y con esa gravilla, (...) resbaló y cayó con la pierna izquierda.

¿En qué punto exacto cayó la Sra.? “Un poco antes de la salida, cerca de la pared de piedra, de la rampa”.

*En ningún de los escritos presentados por la reclamante consta que la caída se produjo a la salida de la rampa. Las fotografías aportadas fueron tomadas en la parte central.*

*También en el (Folio 4) Fundamentos de derecho Segundo de la reclamación: “deber de la Administración municipal la conservación y mantenimiento de las aceras y calzadas según establece el Art. 25.2.d) de la Ley 7 /85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que ha resultado incumplido por la existencia de una acera compuesta de un material resbaladizo, así como en mal estado debido al descuidado mantenimiento”.*

*Pregunta al testigo: ¿A qué hora ocurrieron los hechos? La caída ocurrió sobre las 16:30. La ambulancia llegó sobre las 16:50. Un chico que pasaba por ahí llamó al 112 pidiendo una ambulancia y luego llegó la policía que efectuó atestado.”*

*Mientras que (...), en su reclamación dice que la caída fue a las 17:00 horas y en las alegaciones presentadas en el trámite de Audiencia: “ (...) que es la persona que se encontraba conmigo y donde en todo momento observó cómo se encontraba el pavimento y donde es él mismo quien llama a la ambulancia.”*

*En la declaración, (...) consta que su esposa caminaba con calzado deportivo, dada la naturaleza del mismo y, de la rampa, es muy difícil que la caída se produzca por resbalar, principalmente porque no existe ningún obstáculo ni producto líquido en la rampa, tal y como se observa en las fotografías.*

*En conclusión, a la vista de las distintas declaraciones y las contradicciones que se detectan, tanto del testigo (esposo), como de lo expresado por la propia reclamante en la documentación aportada:*

- *No queda acreditado el lugar exacto donde se produjo la caída.*
- *No existe certeza de quién llamó a la ambulancia.*
- *El testigo habla de hueco con gravilla, cuando en la reclamación inicial no se habla de ningún hueco.*
- *La reclamante habla de acera, el testigo de rampa. Es evidente, dadas las fotografías que constan en el expediente que no se trata de una acera».*

*Así pues, no resultando probado el modo, la manera ni las circunstancias en que tuvo 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) 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.*



5. 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 aquella” (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).

## 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, es conforme a Derecho en atención a los argumentos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.