Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 4 8 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 21 de marzo de 2024.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta 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 daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 70/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Arona el 19 de febrero de 2024, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial frente a dicha Administración municipal iniciado por la reclamación formulada por (...), por los daños y perjuicios supuestamente causados a la interesada como consecuencia de la caída sufrida por ésta el día 23 de febrero de 2019, según alega, a causa del mal estado de la acera y la carretera situada en la esquina de la calle (...) y (...), en El Fraile, término municipal de Arona.

2. La cuantía reclamada asciende a 14.315,22 € euros, lo que determina la preceptividad de 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 (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 (LPACAP), habiendo sido remitida por la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Arona, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resultan de aplicación la ciada LPACAP, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

Sector Público (LRJSP), el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, así como la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. En el procedimiento incoado la reclamante ostenta la condición de interesada en cuanto titular de un interés legítimo [art. 4.1.a) LPACAP], puesto que se reclama por los daños sufridos, como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento del servicio público viario. 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.

En el presente caso, consta que el servicio de limpieza municipal, al que junto con el servicio de obras e infraestructuras se imputa el daño, se presta por la empresa UTE (...).

Si bien, en el procedimiento no consta que haya sido llamada la citada empresa como parte interesada, no obstante, durante su tramitación se le ha solicitado la emisión de informe acerca de los hechos alegados por la reclamante, habiendo emitido informe en el que realiza las alegaciones que consideró oportunas acerca de la prestación del servicio y de su ausencia de participación en los hechos, dejando clara su postura en relación con el asunto que nos ocupa.

Este escrito fue emitido a requerimiento del Ayuntamiento, previa puesta en conocimiento a dicha empresa de la reclamación formulada. Por tanto, en el presente supuesto, se encuentra legitimada pasivamente la referida entidad mercantil, en su calidad de adjudicataria del contrato de limpieza de la red viaria municipal a cuya defectuosa prestación se imputan los daños producidos a la reclamante, entendiendo que, aunque debió ser llamada como posible responsable del daño y por tanto, como legitimado pasivamente, no obstante no se le ha causado indefensión por cuanto se le ha puesto en conocimiento el expediente y ha podido alegar lo que a su derecho conviniere.

Sobre esta cuestión, 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 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 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 éste 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 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, letra b) LPACAP y se debe poner en conocimiento de dichas empresas las reclamaciones formuladas que pudieran afectarles, para permitir que formulen las alegaciones y presenten las pruebas que estimen necesarias para su defensa, como se ha hecho aquí, constando a tal efecto el referido informe.

5. El daño no deriva de un acuerdo plenario, por lo que corresponde a la Alcaldesa la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial (art. 107 LMC), sin perjuicio de las delegaciones que se puedan conferir conforme a lo dispuesto en los arts. 32 y 40 LMC.

6. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la interesada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

7. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde la producción del daño, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se presentó el 21 de marzo de 2019 respecto de unos daños ocasionados el 23 de febrero de 2019.

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

II

1. En lo que se refiere al procedimiento, el mismo se inició a través de la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, efectuada el día 21 de marzo de 2019. En ella, la reclamante manifiesta que el día 23 de febrero de 2019 sobre las 11:00 horas sufrió una caída por el mal estado de la acera y carretera, en la esquina de la calle (...) y (...), del núcleo urbano de El Fraile, lo que le produjo una lesión de tobillo con fractura.

Junto a la reclamación, aporta diversa documentación acreditativa de la atención sanitaria recibida, fotos del lugar de la caída, y se solicita como medio de prueba el acta de la policía local.

2. El día 24 de enero de 2020, se requiere a la interesada para que subsane la reclamación y aporte documentación en el plazo de diez días.

3. El 27 de enero de 2020 el hijo de la reclamante, actuando en representación de su madre, aporta informe médico de alta hospitalaria del Servicio de Traumatología del Hospital Universitario de Canarias el 26 de febrero de 2019 y el seguimiento en consulta de Traumatología hasta el alta en consulta el día 24 de mayo de 2019.

4. El 12 de febrero de 2020 aporta nueva documentación, en concreto, presenta informe pericial de valoración del daño, facturas relativas a sesiones de fisioterapia,

ticket de farmacia por la compra de una silla de baño con ruedas, y prefacturas por el importe de la asistencia sanitaria dispensada en el Hospital Universitario de Canarias.

5. Con fecha 9 de julio de 2020 el interesado aporta informe de Urgencias del Hospital Universitario Ntra. Sra. de Candelaria, de fecha 23 de febrero de 2019.

6. Con fecha 27 de octubre de 2020 se remite informe de la Jefatura de Policía Local de Arona emitido con fecha 24/02/2019 (Folios n.º 37 al 41) que expresa, resumidamente, lo siguiente:

Que, siendo aprox. las 11:00 horas del día veintitrés de febrero del dos mil diecinueve, cuando circulábamos por la Travesía TF-66 a la altura del Barrio de El Fraile, un operario de la Limpieza Pública nos informa que una señora ha sufrido una caída en la Calle (...) a la altura del Supermercado Dialprix en el Fraile y que habla sufrido lesiones en una pierna; por lo que de inmediato nos trasladamos al mencionado lugar compareciendo a los pocos minutos, comprobando lo que sigue.-

Que, efectivamente frente a dicho Supermercado había una señora sentada en la acera en estado consciente, nerviosa y doliéndose del tobillo de su pierna derecha, encontrándose la señora acompañada por su marido y varios vecinos de la zona, por lo que de inmediato se solicita en el lugar una Ambulancia para que asistan a dicha señora.

(...) Seguidamente y a la espera de la llegada de la Ambulancia al lugar se realiza inspección ocular del lugar de la caída de la señora comprobando como se trata de una acera, estando las losetas en buen estado, no habiendo ninguna rota, ocurriendo la caída estando la acera ligeramente en pendiente justo en la intersección de la Calle (...) con la Calle (...), habiendo un poste de tendido de teléfono en medio de la acera, estando en el momento de la caída limpia, pero se puede comprobar que es lugar habitual donde los perros hacen sus necesidades y por los productos de limpieza utilizados está bastante resbaladiza y peligrosa sobre todo para personas mayores, por lo que se procede a balizar la zona con el fin de evitar otra posible caída, adjuntándose fotografía (...) .

7. Con fecha 27 de octubre de 2020 se emite informe del Servicio de Obras e Infraestructuras (Folio n.º 42), en el que consta:

«En relación con el requerimiento del Técnico de esta corporación solicitando informe relativo a los hechos manifestados en el expediente nº 23/2019 RESPAT, el técnico que suscribe tiene a bien informar:

Vista que en la solicitud se hace alusión al mal estado de la acera y la calzada.

Visto que consta en el Dictamen Médico que la causa de la torcedura fue debido a que resbala a causa de elementos líquidos sin especificar que estaba en la acera, junto a un poste, cayó con torsión de pie y que quedó bajo el cuerpo.

Visto que la acera se encuentra en buen estado no habiéndose realizado trabajo alguno desde la fecha del incidente.

Visto que el desperfecto de la calzada no fue la causa que provocó la caída ya que el mismo era de escasa entidad.

En base a lo expuesto y visto que la presencia de elementos líquidos es un hecho sobrevenido, este técnico entiende que se debe de desestimar la reclamación patrimonial contra el ayuntamiento».

8. Con fecha 14 de abril de 2021 se dicta Resolución n.º 3083 por la que se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial, se nombra instructora y secretaria del procedimiento y se le concede a la interesada un plazo de diez días hábiles para que presente cuantas alegaciones, documentos o información estime conveniente a su derecho y proponga cuantas pruebas sean pertinentes.

La citada resolución se notifica a la interesada en fecha 21/04/2021, sin que en el plazo otorgado se presente documentación o alegación alguna.

9. El 5 de noviembre de 2021 se da por concluida la fase de instrucción y se concede trámite de audiencia a la interesada, al objeto de que durante el plazo referido formule alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

10. Con fecha 23 de noviembre de 2021 comparece el hijo de la interesada (...), en el trámite de audiencia que manifiesta no estar de acuerdo con el Informe emitido por el Servicio de Obras e Infraestructuras. Dicho compareciente solicita que le sean entregadas copias del informe atestado de la Policía Local y del informe del Servicio de Obras e Infraestructuras.

El 24 de noviembre de 2021 el hijo de la reclamante presenta documentos y alegaciones en el Trámite de Audiencia.

11. Con fecha 26 de noviembre de 2021, a la vista de las alegaciones presentadas por el hijo de la interesada, se solicita nuevo informe al Servicio de Obras e Infraestructuras. Con fecha 2 de diciembre de 2021, se emite el informe

solicitado, en el que se ratifica en lo expuesto en el informe de fecha 20 de octubre de 2020.

12. Con fecha 27 de diciembre de 2021 se solicita informe al Servicio de Medio Ambiente (Folio n.º 67).

El 3 de julio de 2023 la UTE (...), empresa concesionaria del servicio municipal de limpieza viaria, emite informe, que expresa literalmente lo siguiente:

«En relación con la solicitud de informe aclaratorio relativo a los hechos descritos en el expediente de reclamación patrimonial RP N.º 2019/23, referente al suceso, "CAÍDA POR EL MAL ESTADO DE LA ACERA CALLE (...) ESQUINA (...) EN EL FRAILE, EL DÍA 23/02/2019, APROXIMADAMENTE A LAS 11 HORAS", desde la UTE (...) informamos lo siguiente:

Las sustancias deslizantes, no se corresponden con las labores permanentes de limpieza de las calzadas, con lo que no hay una limpieza programada.

La aparición de sustancias vertidas en la calzada se atiende como servicios de limpieza excepcionales, ya que no es posible prever su aparición.

Es imposible determinar por parte de UTE (...) el momento exacto en que se produjo el mencionado derrame, ni su origen, ni su composición.

En cuanto se tiene constancia de este tipo de vertidos, se actúa según el protocolo establecido para las mismas, con carácter de urgencia».

13. Con fecha 10 de agosto de 2023, a la vista de los nuevos informes emitidos por el Servicio de Obras e Infraestructuras y por la UTE (...), se le otorga a la interesada nuevo trámite de audiencia, sin que consten más documentos y/o alegación alguna.

14. Con fecha 15 de febrero de 2024, se emite Propuesta de Resolución, habiendo vencido el plazo resolutorio años atrás, como se ha señalado, sin justificación alguna para ello.

Conforme al criterio establecido anteriormente, en relación con las personas legitimadas pasivamente en el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, procedería notificar la propuesta de resolución a la UTE (...), empresa concesionaria del servicio municipal de limpieza viaria.

III

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por la interesada, pues el órgano instructor considera que no se ha demostrado la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la

lesión producida. En la Propuesta de Resolución se afirma acerca de la cuestión de fondo, tras reproducir los informes del Servicio y de la empresa concesionaria que:

Respecto al lugar de caída, solicitado informe al Servicio de Obras e Infraestructuras y emitido éste, señala que la acera se encuentra en buen estado y que la presencia de elementos líquidos es un hecho sobrevenido.

Asimismo, en el informe remitido por el Servicio de Medio ambiente municipal que acompaña el informe emitido por la UTE (...), refiere que las sustancias deslizantes no se corresponden con las labores permanentes de limpieza de las calzadas y que es imposible determinar el momento exacto en que se produjo el mencionado derrame, ni su origen, ni su composición.

A la vista de las fotografías aportadas por la reclamante (Folio nº 7), se aprecia claramente que la zona es perfectamente visible, y las baldosas se encuentran en buen estado, además, el suelo no está mojado, lo que se refleja es la luz del sol, ya que como manifestó la interesada la caída ocurrió a las 11 horas de la mañana. Por tanto, la visibilidad era perfecta para poder ver el lugar por donde transitaba.

Por tanto, la caída de la Sra. (...), no puede ser imputable al funcionamiento del servicio, sino a una caída fortuita y la posible falta de diligencia de la interesada al transitar por ella. Por lo que no concurre el necesario nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento el servicio público municipal.

2. El art. 106.2 de la Constitución Española establece que «los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

Del mismo modo, de los arts. 32 y ss. LRJSP se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencial, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo *«de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad».*

Ahora bien, a pesar del principio de responsabilidad objetiva en materia de responsabilidad patrimonial, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, sentencia de 5 de junio de 1998) *que «no es acorde con el referido*

principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico».

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 a 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».

Asimismo, como se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo, el art. 32 LRJSP exige para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, que el daño alegado debe ser causa del funcionamiento normal o anormal de un servicio público. No basta, por tanto, que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño haya sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que éste haya sido defectuoso, es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad.

Por su parte, la doctrina de este Consejo Consultivo en cuanto a los principios generales de distribución de la carga de la prueba se ve perfectamente recogida, entre otros, en el Dictamen 410/2023, de 19 de octubre, al señalar:

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

2. A la vista de la jurisprudencia expuesta, es a la parte demandante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, la antijuridicidad, el alcance y la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración. Como ha reiterado en múltiples ocasiones este Consejo Consultivo, el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que exista daño efectivo y que éste sea consecuencia del dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Sobre la Administración recae el onus probandi de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y, del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC), que permite

trasladar el onus probandi a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012)».

3. Descendiendo al caso concreto que nos ocupa, la realidad de la lesión y su origen en una caída, en el lugar que indica la interesada ha sido debidamente acreditado a través de los instrumentos probatorios aportados por la mima.

A continuación, ha de resolverse, sobre la existencia o no de nexo de causalidad, directo e inmediato, entre dichos daños y el funcionamiento, normal o anormal, de la Administración municipal. En este sentido, de la valoración de lo actuado no se desprende que concurra dicho nexo de causalidad, ante la insuficiencia de evidencias de que el daño sufrido haya procedido de actuación de la Administración.

Sobre el mecanismo de la caída, debemos tener en cuenta que la interesada lo describe de una manera genérica alegando que sufre «*caída por mal estado de la acera y carretera*». Por su parte en el informe pericial de valoración del daño que aporta la interesada, se describe el mecanismo lesional de la siguiente manera: «*caminaba por la c/ (...) esquina a (...). Cuando resbala a causa de elementos líquidos sin especificar que estaba en la acera, junto a un poste, cayó con torsión de pie que quedó bajo el cuerpo*».

Por su parte, del informe de la policía local se acredita que, efectivamente, el día 23 de febrero de 2019 sobre las 11 horas de la mañana (...) sufre una caída en la esquina de la calle (...) y (...), en El Fraile, término municipal de Arona. Realizada inspección ocular del lugar de la caída se comprueba que las losetas estaban en buen estado, no habiendo ninguna rota, ocurriendo la caída estando la acera ligeramente en pendiente justo en la intersección de la calle (...) con la calle (...), habiendo un poste de tendido de teléfono en medio de la acera**,** estando en el momento de la caída limpia, pero se puede comprobar que es lugar habitual donde los perros hacen sus necesidades y por los productos de limpieza utilizados está bastante resbaladiza y peligrosa sobre todo para personas mayores, por lo que se procede a balizar la zona con el fin de evitar otra posible caída.

Lo anterior acredita que la acera no tenía desperfecto alguno y que estaba limpia en el momento de la caída, por tanto, no existían elementos líquidos en la acera según la apreciación de la policía local, pero el agente manifiesta que estaba bastante resbaladiza y peligrosa por ser un lugar habitual donde los perros hacen sus necesidades por los productos de limpieza utilizados. Pero no se especifica quién ha

utilizado esos productos de limpieza, si son productos que utilizan los viandantes para limpiar los residuos de sus perros o son productos utilizados por la empresa de limpieza.

En el informe que emite la UTE (...), prestadora del servicio de limpieza viaria, se manifiesta que las sustancias deslizantes no se corresponden con las labores permanentes de limpieza de las calzadas y que es imposible determinar el momento exacto en que se produjo el mencionado derrame, ni su origen, ni su composición.

El hecho de que la calzada estuviera limpia, según indica la policía local, implica que no se trataba un de derrame o vertido reciente, sino que esa zona de la calzada estaba resbaladiza al parecer por ser una zona donde los perros hacen sus necesidades y por los productos de limpieza utilizados, motivos por el que se procede a balizar la zona con el fin de evitar otra posible caída. Esto implica la necesidad de que se produzca en esa zona un incremento de las labores de limpieza, para eliminar en lo posible la sustancia que hace esa zona sea resbaladiza y peligrosa para los viandantes, y evitar esa situación de riesgo de caídas. Con carácter general, se tienen que adoptar las medidas necesarias para evitar que se ensucie la vía pública, así como limpiar con la frecuencia adecuada la parte afectada de la misma, y retirar los materiales residuales existente en la calzada.

Ahora bien, la Administración no es responsable de los daños que se hayan causado como consecuencia de la conducta de terceros ni tampoco puede exigírsele una actuación más allá de lo razonable en el cumplimiento de sus obligaciones de conservación y mantenimiento, exigiendo una actuación inmediata en cada ocasión en que se produzca un vertido en la vía. Así de forma reiterada se ha sostenido por el Tribunal Supremo, de cuya doctrina es exponente la STS de 8 de octubre de 1986, con cita de la de 11 de febrero del mismo año, y que se reitera en la posterior STS de 11 de febrero de 1987.

Así, no puede convertirse a la Administración en aseguradora universal de todo accidente que ocurra en la calzada cuando no pueda conocerse al autor o responsable del vertido, que provoca que la calzada sea resbaladiza. En ese sentido, cabe traer a colación la doctrina del Tribunal Supremo (SSTS Sala 3.ª, 8 abril y 27 de junio de 2003): «*Pero este deber legal de mantenimiento de los viales en condiciones de seguridad, no puede suponer que, ante la acción imprevista de un tercero, como a falta de otras evidencias debe considerarse la aparición de una mancha de aceite en la calzada, y en ausencia de aviso y de un tiempo mínimo razonable para que la*

Administración pueda reaccionar frente a la aparición de esa fuente de peligro, deba imputarse a aquélla, sin más, la responsabilidad patrimonial derivada del siniestro que se produzca en tales condiciones».

La presencia de una sustancia que hace deslizante la calzada causante de la caída no es imputable al servicio público de titularidad municipal. Por consiguiente, en el presente caso, el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño o lesión producidos aparece roto por la causa de exoneración de la responsabilidad administrativa consistente en la conducta de tercero, desconocido y ajeno a la Administración, sin faltar el Ayuntamiento demandado, dentro de lo razonable, a su deber de vigilancia y mantenimiento de la vía pública. Por otra parte, la zona era perfectamente visible, dado que la caída tuvo lugar a las 11 de la mañana, de manera que la visibilidad era perfecta para poder ver el lugar por donde transitaba.

«No puede garantizarse totalmente a los peatones que no sufrirán una caída en la calle y por tanto los viandantes, para evitar las caídas, han de observar también la diligencia debida (STS 17 de mayo de 2001 7709/00) que será mayor o menor según las circunstancias personales de cada uno pues no es posible extender la cobertura del servicio público viario hasta garantizar la ausencia total de deficiencias que, aun siéndolo, difícilmente pueden ser consideradas como jurídicamente relevantes en la generación de un riesgo cuya producción constituya a la Administración en la obligación de resarcirlo por cuanto más que una ausencia de servicio o un servicio defectuoso tales deficiencias pueden encontrarse dentro de parámetros de razonabilidad que deben calificarse como riesgos socialmente admitidos propios de la vida colectiva y socialmente tolerados» (STSJ La Rioja 24 de abril de 1999, recurso 433/97).

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada frente a la Administración Pública municipal, se considera conforme a Derecho, en virtud de lo manifestado en el Fundamento III del presente Dictamen.