



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 5 de diciembre de 2017, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 21 de noviembre de 2017 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el día 22 de noviembre de 2017, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 544/2017, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 25 de julio de 2017 D. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos como consecuencia de la caída producida el 12 de julio de 2017, sobre las 19:30 horas, en la calle ccc número 5, de dicha localidad, que achaca a la

falta de adopción de medidas necesarias para la vigilancia y mantenimiento de las vías públicas.

Solicita una indemnización de 12.000 euros.

Junto al citado escrito, aporta copia de informe médico de Urgencias y reportaje fotográfico relativo al lugar de la caída.

Segundo.- El 27 de julio de 2017 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.- El 4 de agosto el arquitecto técnico del Ayuntamiento emite el siguiente informe:

“- La acera, incluido bordillo, tiene una anchura de 1,50 m. suficiente para el paso de peatones.

»- La altura máxima que existe entre la calzada y la acera es de 0,14 metros, conforme a la normativa de accesibilidad y supresión de barrera (sic) en Castilla y León, artículo 18.4.d) que determina que se encontrara entre los 0,10 y 0,15 metros. Este punto coincide con la existencia de una alcantarilla.

»- El pavimento se encuentra en buenas condiciones de conservación y no presenta ningún desnivel ni perdidas de pavimento, siendo la planeidad del paño uniforme.

»- Existe un pequeño resalte inferior a 0,02 metros entre el bordillo y la acera en un punto cercano, posiblemente debido al hundimiento del bordillo por la existencia de un vado de aparcamiento. Si bien la normativa de accesibilidad y supresión de barrera en Castilla y León, artículo 23.1 c), hace referencia a los resaltes en los vados, no considerando necesario adoptar medidas por debajo de los 0,02 cm. (sic)“.

Al citado informe se adjuntan fotografías relativas al estado de la vía.

Cuarto.- Previos requerimientos al interesado, presenta escrito en el que, en relación con los hechos, expone: “(...) me encontraba en el acerado hablando con los vecinos de esa vivienda cuando procedí a echarme para atrás

(para poder conversar mejor) y debido al desnivel importante entre la acera y alcantarillado, caí sobre el mismo (...)"

Identifica a varios testigos del suceso.

Considera, asimismo, que el desnivel existente entre la acera y alcantarillado es importante y mantiene que días antes otra persona sufrió una caída en el mismo lugar.

Acompaña también copia de diversa documentación médica.

Quinto.- Consta en el expediente, previo requerimiento del Ayuntamiento de que se aportase declaración por escrito firmada por los testigos presenciales de la caída, que el interesado manifestó que actualmente se encuentran fuera de la localidad.

Sexto.- Concedido trámite de audiencia, no consta que durante el plazo concedido al efecto se hayan presentado alegaciones.

Séptimo.- El 22 de septiembre de 2017 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en los artículos 32 a 37 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en el título IV, "De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común", de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 40/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos".

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y al artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que dispone que "Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa".

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída acaecida por el mal estado de la calzada.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que "Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa". Este precepto es reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre.

La eventual responsabilidad del Ayuntamiento encuentra además su base en el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, el cual establece que "Son

bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local”.

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios para la “pavimentación de vías públicas” de acuerdo con el artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, lo que necesariamente incluye su mantenimiento.

Tal como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Sentencia de 16 de abril de 2004, “(...) la pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no sólo de garantizar unas objetivas condiciones de salubridad del entorno urbano, sino también de garantizar condiciones objetivas de seguridad; seguridad para el tránsito de vehículos y seguridad para el tránsito de las personas. Esta competencia municipal debe entenderse como servicio público, rechazándose la inclusión dentro del ámbito del artículo 106 de la Constitución Española un concepto estricto de servicio público”.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de la petición, la única cuestión planteada consiste en establecer si el expresado daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la reclamante fue o no consecuencia del defectuoso estado de la vía pública, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material, no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas conviertan a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa que pueda producirse con

independencia del actuar del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non*, condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión legal (artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre), de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.

Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987 y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente de difícil consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace preciso entre uno y otro elemento. Esta prueba, como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues si éste no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el deber jurídico de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado.

La carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, recogidos en el artículo 217.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, al señalar que incumbe al actor "la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda (...)", por remisión del artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y con lo que, más específicamente para el régimen del procedimiento administrativo, dispone el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Es decir, al reclamante incumbe acreditar el hecho derivado del

funcionamiento del servicio público y la existencia del exigible nexo causal entre tal hecho y la lesión denunciada y la Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

La cuestión se centra, por tanto, en establecer si ha resultado probado que la caída se produjo en el lugar alegado por la reclamante, y por las concretas circunstancias que declara. La acreditación de las lesiones sufridas por el reclamante sólo prueba la existencia de los daños, pero no su causa, sin que, a pesar del requerimiento formulado por la Administración, este haya presentado declaración firmada de los testigos presenciales de la caída, en el momento en el que fue requerido para ello, ni manifestado circunstancia alguna a tal efecto tras el trámite de audiencia concedido. Por ello, al no presentar ninguna otra prueba que permita demostrar la veracidad y el alcance de sus afirmaciones, no puede considerarse acreditado que la caída sufrida fuera debida a la causa y circunstancias señaladas en la reclamación, por lo que procedería desestimarla.

No obstante, la Administración ha dado por ciertos los hechos alegados por el interesado. Aun entendiendo que la caída pudiera haberse producido en el lugar y por las circunstancias indicadas por el reclamante, también procedería la desestimación de la reclamación.

Tal y como expresamente manifiesta el reclamante, "(...) me encontraba en el acerado hablando con los vecinos de esa vivienda cuando procedí a echarme para atrás (para poder conversar mejor) y debido al desnivel importante entre la acera y alcantarillado, caí sobre el mismo".

La alcantarilla se encuentra, de conformidad con las fotografías obrantes en el expediente, fuera de la acera, en la calzada, sin que la acera presente ningún desnivel relevante. La altura de la acera a la calzada es de 0,14 metros. El Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, aprobado por Decreto 217/2001, de 30 de agosto, dispone en su artículo 18.4.d), que "Cuando la separación entre el tránsito peatonal y rodado se realice mediante bordillos, éstos presentarán un desnivel con relación a la calzada que deberá estar comprendido entre 0,10 y 0,15 metros, salvo lo previsto en la zona de vados". Por otro lado, la calzada y la alcantarilla presentan un buen estado.

En este caso es el interesado quien, como él mismo indica, al echarse hacia atrás, abandona la acera, delimitada por un bordillo en buen estado, y se

adentra en la calzada donde cae. Existe un lógico desnivel entre la acera y la calzada, pero no existe un desnivel relevante de la alcantarilla en relación con la calzada donde se encuentra, que presenta buen estado de conservación. La caída responde, por tanto, a una falta de diligencia imputable exclusivamente al reclamante.

Por otro lado, el sumidero ubicado en la calzada se encontraba en perfecto estado. Debe tenerse en cuenta que la propia función de desagüe exige que la configuración del sumidero presente un pequeño desnivel o hundimiento, de tal forma que facilite la rápida recogida de las aguas existentes en la calzada.

Estas circunstancias permiten situar la causa de la caída en la esfera de imputabilidad de la víctima, y enervar así un eventual nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público.

Este Consejo Consultivo, en sus Dictámenes 187/2016, 194/2016 y 133/2017, entre otros, ha señalado que en este tipo de sucesos "concorre el que se ha venido denominando por la doctrina y la jurisprudencia el riesgo general de la vida". Este criterio negativo de imputación objetiva a la Administración de un cierto resultado dañoso, aunque no está expresamente establecido por la ley, se infiere de nuestro global sistema de responsabilidad extracontractual. En este sentido procede citar las Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de enero, 28 de marzo y 2 de junio de 2000.

Por lo tanto, a la luz de los hechos probados y los preceptos aludidos, la reclamación debe desestimarse.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación

presentada por D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.