



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de septiembre de 2011, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxxx*, 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 1 de septiembre de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, representada por Dña. yyyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado del acceso al Centro Cívico xxxx1*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 7 de septiembre de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo, con el número de referencia 1.100/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El 19 de enero de 2010 Dña. xxxxx, de 70 años de edad, representada por su hija Dña. yyyyy, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx2, debido a los daños sufridos el día 4 de enero de 2010 a causa de una caída en la cancela de la



puerta principal del Centro Cívico xxxx1 de esta localidad, a causa de la gran cantidad de agua que había en el suelo.

En su reclamación solicita que se practique prueba testifical, para lo que identifica debidamente a dos testigos presenciales de los hechos. También señala que la persona que atendía el mostrador del Centro puede confirmar el mal estado del suelo y la caída.

Acompaña a la reclamación copia del informe de Urgencias de 4 de enero.

Segundo.- Por Decreto de la Alcaldía de 22 de febrero se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y se nombra instructor del procedimiento, de lo que se da traslado a la reclamante y a la compañía aseguradora de la responsabilidad del Ayuntamiento.

Tercero.- El 1 de marzo el instructor del procedimiento solicita informe sobre el contenido de la reclamación presentada a la Sección de Ingeniería de Caminos y Tráfico del Ayuntamiento.

El 12 de marzo la Sección de Ingeniería de Caminos y Tráfico del Ayuntamiento informa de que "Por la descripción de los hechos, entiendo que la caída se ha producido en el acceso al Centro Cívico xxxx1, el cual es parte del edificio. Deberá remitirse pues el expediente a la Sección correspondiente".

De acuerdo con lo anterior, se requiere informe de la Sección de Ingeniería Industrial (Unidad Técnica de Mantenimiento de Inmuebles) del Ayuntamiento.

El 24 de marzo el arquitecto técnico municipal informa al respecto de que "La caída se produjo en el espacio a modo de vestíbulo, existente entre la puerta de entrada al edificio y la puerta corredera interior, a modo de cortavientos. Se adjunta fotografía. En este espacio, el solado es de granito apomazado. Este tipo de piedra y acabado cumple las condiciones mínimas de seguridad para evitar caídas, reguladas en la actualidad en la sección SU1 del Código Técnico de la Edificación. Por ello hay que deducir que en el citado pavimento no existe deficiencia constructiva que deba ser reparada o modificada. Estando, por tanto, la caída motivada por presencia puntual o



accidental de agua en el espacio de acceso. De hecho, Dña. xxxxx hace referencia, en su escrito de 19 de enero de 2010, al estado de la cancela, completamente encharcada”.

Cuarto.- Concedido el trámite de audiencia el 28 de abril, el 6 de mayo la interesada presenta alegaciones en las que reitera la pretensión. Solicita de nuevo que, con el fin de clarificar los hechos, se tengan en cuenta las declaraciones de los testigos presenciales y a propuestos en la reclamación.

Quinto.- El 1 de septiembre se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

Sexto.- El 28 de octubre el Consejo Consultivo emite el dictamen 1.136/2010 en el que, sin entrar en el fondo del asunto por no haber concluido la instrucción del procedimiento, señala la necesidad de practicar la prueba testifical propuesta por la interesada en la reclamación y la de incorporar al expediente el informe del servicio a quien correspondiera el mantenimiento del edificio sobre las medidas adoptadas el día del accidente para señalar la presencia de agua encharcada en el vestíbulo del edificio y para su eliminación.

Séptimo.- Con arreglo a ello el Ayuntamiento procede a la práctica de la referida prueba testifical y el 24 de febrero de 2011 el Jefe de Área de Centros Cívicos emite informe en el que señala que “No existe constancia de los hechos relatados, ni registro de la incidencia, pues ningún trabajador del centro lo presencié, ni hubo persona alguna, ni tan siquiera la interesada, que se acercara a relatar los hechos, ni pedir auxilio o a dar indicación de aviso para los servicios sanitarios. (...). El servicio de limpieza relata que tuvo conocimiento de una zona encharcada de agua, que recogió inmediatamente, pero que esa zona era la de rampa de acceso a minusválidos, no en el vestíbulo en el que ocurrieron los hechos. No existen registros de otras quejas, ni constancia de ningún tipo, en relación a que otras personas se quejaron del estado resbaladizo del vestíbulo de acceso. Por último, indicar que no existe ningún elemento de constancia ni indicio que permita concluir cómo fue el incidente, que pasó desapercibido al personal del centro”.

Octavo.- Concedido nuevo trámite de audiencia el 10 de marzo, la interesada presenta escrito de alegaciones el 15 de marzo, al que acompaña



otro presentado el 31 de enero en el que cuantifica la indemnización solicitada en 12.594 euros.

Noveno.- El 15 de junio de 2011 se formula nueva propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

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.h), 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 punto 4º, regla B), apartado h), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (19 de enero de 2010) hasta que se formula la propuesta de resolución (15 de junio de 2011). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una infracción de los principios y criterios que han de regir la actuación administrativa, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre y se ha



acreditado la representación en los términos por ella establecidos. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de la competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, 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 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Consta que se formuló el 19 de enero de 2010, mientras que el percance sucedió el día 4 de ese mismo mes.

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 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

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 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 Dña. xxxxx, representada por Dña. yyyyy, debido a los daños sufridos en una caída causada por el mal estado del acceso al Centro Cívico xxxx1.

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.

En el expediente objeto de examen, debe determinarse si el daño alegado 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 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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 del edificio, 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 139 de la Ley 30/1992), de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.

A la vista de las circunstancias que concurren en el presente caso, resulta obligado tener en cuenta, a la hora de analizar la existencia de nexo causal, la regla del control de la propia deambulación.

La regla, plasmada en numerosos Dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León (por todos 734/2005, 612/2006, ó 321/2008) y aplicada también por otros órganos consultivos (por ejemplo, el Consejo Consultivo de Galicia en sus Dictámenes de 6 y 27 de febrero de 2003), tal y como ha establecido de modo reiterado el Consejo de Estado (entre otros en el Dictamen de 1 de julio de 1971) y la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias 8 de marzo de 1967, 25 de enero de 1974 o 5 de noviembre de 1974), supone valorar en estos casos que es exigible a los viandantes el autocontrol de su propia deambulación, obligación ésta que excluye toda responsabilidad de la Administración cuando es quebrada por introducirse un elemento extraño a la relación jurídica controvertida, cual es el de la culpa de la víctima.



El control de la propia deambulación no es una regla absoluta, dado que su pretendida incondicionalidad se ve necesariamente determinada por el juego del principio de confianza de los viandantes en las condiciones de seguridad de las aceras o lugares por los que transitan. De este modo, será apreciable la constatación de un inadecuado estado de conservación de aquéllos cuando se traduzca en la existencia de obstáculos no apreciables con el empleo de la diligencia exigible.

En el presente supuesto se parte de la presencia puntual o accidental de agua en la entrada del centro cívico, como se señala en el informe de 24 de marzo de 2010, tras afirmar que el solado cumple las condiciones mínimas de seguridad para evitar caídas. Debe, sin embargo, tenerse en cuenta que el acceso a cualquier edificio, en el caso de que a consecuencia de la lluvia su vestíbulo se encuentre mojado, exige el empleo de una diligencia mayor que cuando tal circunstancia no concurre, de modo que el no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación, ante una circunstancia que es fácilmente apreciable, determina la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido, pues el origen del daño estaría localizado en la esfera de imputabilidad de la víctima y ello conlleva la desestimación de la reclamación. En este sentido, es relevante lo que indica al respecto el informe de 24 de febrero de 2011: "(...) No existen registros de otras quejas, ni constancia de ningún tipo, en relación a que otras personas se quejaran del estado resbaladizo del vestíbulo de acceso", lo que hubiera sido lógico si la causa de la caída fuera el estado del vestíbulo y no circunstancias ajenas a él (en el mismo sentido dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 993/2011, de 7 de septiembre).

En cualquier caso, respecto al daño invocado la interesada no ha acreditado las secuelas padecidas, por las que reclama 3.500 euros, ni "otros daños morales y materiales (necesidad de atención, cuidado, acompañamiento a consultas, rehabilitación y demás gestiones)" que cifra en 1.750 euros.

III CONCLUSIONES

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, representada por Dña. yyyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado del acceso al Centro Cívico xxxx1.

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