



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 27 de diciembre de 2007, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por 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 26 de noviembre de 2007 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, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de noviembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.111/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- El 20 de diciembre de 2006, Dña. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de xxxxx, por los daños sufridos el 7 de diciembre de 2006, en la calle xxxxx, esquina con la calle xxxxx -que se encontraba en obras-, al tropezar con una manguera o tubería sin señalizar que se encontraba en la acera y caer al suelo.



Reclama por las lesiones sufridas en su brazo izquierdo -fractura parcelar de la cabeza del radio izquierdo- así como por determinados gastos derivados del percance (gastos de desplazamiento a xxxxx y disminuciones de su remuneración laboral al encontrarse de baja). No cuantifica, sin embargo, el importe de la indemnización que solicita.

Acompaña a su escrito copia simple de su D.N.I. y unas fotografías del lugar en el que, según afirma, se produjo la caída.

Posteriormente, mediante escrito de 14 de enero de 2007, propone la práctica de la prueba documental y testifical, para lo cual solicita la emisión de informes sobre el estado de la calle y la realización de las obras; además, identifica a dos testigos y manifiesta que la evaluación económica de los daños está pendiente de la realización de un informe de valoración del daño corporal. A su escrito adjunta copia del informe de urgencias, de los avisos de citaciones de consultas médicas, de los partes de incapacidad temporal y de confirmación, y de dos billetes de tren de los viajes entre xxxxx y xxxxx.

Segundo.- Concedido trámite de audiencia a la empresa adjudicataria de las obras, ésta presenta el 12 de marzo de 2007 un escrito en el que niega la existencia de responsabilidad, por no concurrir los requisitos necesarios para su apreciación. Acompaña a su escrito copia de tres sentencias para reforzar su argumentación.

Tercero.- Acordada la apertura del periodo probatorio, se practica la prueba testifical. La testigo ratifica la versión de la reclamante y añade que los hechos se produjeron de noche y que la iluminación de la calle era normal.

Cuarto.- Con fecha 10 de mayo de 2007, la Arquitecta Municipal emite un informe sobre la colocación de la manguera en la calle, sobre el estado de las obras en el momento del accidente y sobre la vigilancia en la ejecución de las obras.

Quinto.- El 13 de junio de 2007 la Unidad de Contratación y Patrimonio informa de la existencia de un parte de intervención, de fecha 23 de diciembre de 2006, por la caída de varias personas en la calle xxxxx, a la altura del nº 75, como consecuencia de un cable que existente en la acera por las obras de la



calle xxxxx y que sobresale unos 8 centímetros del suelo. De ello se concluye que la caída tiene relación con las obras de esta calle. Adjunta a dicho informe copia del parte de intervención, informe médico y fotografías realizadas por la Policía Local, en el que se detalla los daños sufridos por D. vvvvv.

En relación con el parte de intervención y el informe, este Consejo advierte que dicha persona no guarda relación con la reclamación objeto del presente expediente y que las fotografías aportadas no coinciden con el lugar en el que la reclamante afirma haberse caído.

Sexto.- Concedido el trámite de audiencia, la interesada presenta un escrito en el que, tras formular alegaciones en relación con los informes, reitera su petición inicial.

Séptimo.- Concedido nuevo trámite de audiencia a la empresa contratista, esta solicita se tenga por incorporados los documentos aportados con su escrito de alegaciones, sirviendo como medio de prueba junto con el resto del expediente.

Octavo.- El 13 de septiembre de 2007 se formula la propuesta de resolución, en el sentido de que procede desestimar la reclamación planteada.

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.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.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23 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.

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 el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Conforme a la reiterada jurisprudencia y consolidada doctrina, 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.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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 manera literal, por el artículo 223 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.

Sin embargo, este carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido modulado por la propia jurisprudencia, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en Sentencia de 5 de junio de 1998, 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, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”. Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo de forma reiterada que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquella, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 declara que “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”.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1998, establece lo siguiente: “Aun cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose con carácter general a un carácter directo, inmediato y exclusivo para particularizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, no queda excluido que la expresada relación causal -especialmente en los supuestos de responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos, como es el examinado- pueda aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, circunstancia que puede dar lugar o no a una moderación de la responsabilidad (Sentencias de 8 de enero de 1967, 27 de mayo de 1984, 11 de abril de 1986, 22 de julio de 1988, 25 de enero de 1997, 26 de abril de 1997 y 6 de octubre de 1998, entre otras). Entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, aquéllas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél (Sentencia de 25 de enero de 1997), por lo que no son admisibles, en consecuencia, concepciones restrictivas que irían en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas (Sentencia de



5 de junio de 1997), pues el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general y se reduce a fijar qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por si mismo para producir el resultado final, como presupuesto o *conditio sine qua non*, esto es, como acto o hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se produzca como consecuencia o efecto del primero, aunque es necesario además que resulte normalmente idóneo para determinar aquel evento o resultado teniendo- en consideración todas las circunstancias del caso (Sentencia de 5 de diciembre de 1995)".

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída al tropezar con una manguera o tubería sin señalar que se encontraba en la acera.

La interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Consta que la reclamación se interpuso el 20 de diciembre de 2006, antes de transcurrir un año desde que se produjo el hecho causante -el 7 de diciembre anterior-.

6ª.- En cuanto al fondo del asunto, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece: "1. 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".

Por su parte, la competencia de los municipios para la pavimentación de vías públicas urbanas incluye necesariamente su mantenimiento, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ya señaló, en Sentencia de 16 de abril de 2004, que "(...) 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".



En el expediente que nos ocupa, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido, es preciso determinar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto 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, los daños ocasionados fueron 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 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*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

En el supuesto objeto de análisis, la reclamante manifiesta que la caída se produjo al tropezar con una manguera o tubería sin señalizar existente en la acera. Una valoración conjunta de la prueba permite tener por probado que sobre la acera existía una tubería carente de señalización. Según el informe de la Arquitecta Municipal, el obstáculo era una tubería de polietileno con un diámetro interior de 90 mm., que habitualmente se coloca de modo provisional y temporal sobre la acera para evitar cortes de agua durante la ejecución de una nueva canalización.

No obstante lo anterior, este Consejo Consultivo entiende que no concurren los requisitos exigidos para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento.

En efecto, aun cuando de los datos obrantes en el expediente se desprende que la reclamante se cayó al tropezar con la tubería mencionada, dicho percance, sin embargo, no cabe atribuirlo a la actuación de la



Administración, sino a una conducta poco diligente en la interesada, puesto que la tubería era fácilmente visible al tener un diámetro de 90 mm. y estar ubicada en una esquina de la calle, lo que permitía su visualización desde lejos.

El parte de intervención y las fotografías aportadas por la Policía Local no desvirtúan lo anterior, toda vez que no se refieren al percance sufrido por la reclamante, considerándose suficientemente aclaratorio -a los efectos previstos en el artículo 10 del citado Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial- el informe elaborado por la Arquitecta Municipal.

Por otra parte, el hecho de que el accidente se produjera de noche tampoco implica, en este supuesto concreto, la existencia de responsabilidad administrativa, ya que, según las manifestaciones de la testigo, "la calle estaba iluminada de modo normal". Por lo que no parece que existieran limitaciones para la correcta apreciación del obstáculo.

A mayor abundamiento, cabe señalar que no se ha alegado la concurrencia de ninguna circunstancia física especial en la reclamante que hubiera podido influir en un deambular deficiente o limitado -lo que hubiera podido atribuir una mayor relevancia a la presencia de la tubería-; por otra parte, está suficientemente acreditado que la testigo (que caminaba junto a la interesada) advirtió el obstáculo y lo salvó sin dificultad.

Como ya se ha indicado *ut supra*, el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas, no convierte 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, como pretende la recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

En definitiva puede concluirse que, localizado el origen del accidente en la esfera de imputabilidad de la víctima -que no fue diligente en su deambular, al no detectar un obstáculo perfectamente visible en la acera-, se aprecia la existencia de un hecho extraño que interfiere en el nexo de causalidad; lo que impide que éste vincule el funcionamiento del servicio público con el daño



padecido, determinando así la procedencia de la desestimación de la reclamación presentada.

7ª.- Por último, cabe advertir de la conveniencia de colocar una adecuada señalización de las incidencias que puedan existir en las vías públicas, aún en supuestos, como el que nos ocupa, carentes de peligro, a fin de evitar molestias a los ciudadanos.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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