



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 14 de febrero de 2008, 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 25 de abril 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 27 de abril de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 393/2007, 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 la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- Mediante escrito fechado el 25 de agosto de 2006, Dña. xxxxx presenta una reclamación ante el Ayuntamiento de xxxxx, por los daños sufridos en una caída ocurrida el 23 de junio de ese año, a las 11:30 horas, cuando pasaba por el Arco xxxxx de la capital y resbaló como consecuencia de



los materiales de construcción (arena, cemento, etc.) que se encontraban en el suelo, en el paso habilitado al efecto para los peatones.

No cuantifica el importe de la indemnización, pero concreta los perjuicios sufridos -lesiones y secuelas- y también los gastos derivados de la dependencia de terceras personas y de los traslados, desde la residencia en la que vive hasta los diferentes hospitales.

Acompaña a su reclamación copia del informe de asistencia de la Unidad de Soporte Vital Básico, de dos informes médicos, y de su D.N.I.

Segundo.- Con fecha 22 de diciembre de 2006, el Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos Municipal emite un informe en el que se limita a señalar: "con la documentación presentada es difícil verificar lo denunciado, y por otro lado, no hemos detectado deficiencias de seguridad en la zona durante la ejecución de las obras".

Tercero.- Concedido el trámite de audiencia a la reclamante, ésta muestra su desacuerdo con el informe técnico y afirma que la zona habilitada para paso de peatones estaba con arena –lo que motivó la caída-. Asimismo, reitera su petición de indemnización por los daños sufridos y los gastos de transporte a las consultas médicas y de atención personal durante su convalecencia –gastos que no acredita-.

Cuarto.- El 15 de marzo de 2007, se formula la propuesta de resolución, en el sentido de desestimar la reclamación planteada, por no haberse acreditado que la caída se produjo en el lugar que afirma la interesada.

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

Quinto.- Mediante Acuerdo de la Presidenta del Consejo Consultivo de Castilla y León, de 4 de mayo de 2007, se solicita del Ayuntamiento que se complete el expediente con la siguiente documentación:

- Informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable. Dicho informe debe referirse al estado en el que



se encontraba la acera el día en el que se produjo el percance, y pronunciarse sobre su incidencia en el accidente acaecido.

- La relativa al nuevo trámite de audiencia que debe concederse a la reclamante, en el que se le haya puesto de manifiesto el reseñado informe.

- Nueva propuesta de resolución.

En la misma fecha, se suspende el plazo para la emisión del dictamen.

Sexto.- El 4 de febrero de 2008 tiene entrada en el Consejo Consultivo la documentación solicitada.

El informe del Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Municipal, fechado el 22 de agosto de 2007, señala lo siguiente: "durante la ejecución de las obras de peatonalización del Puente xxxxx, los itinerarios peatonales se mantuvieron en condiciones adecuadas para su normal uso, prestando especial atención al mantenimiento de dichos itinerarios peatonales debido a la alta intensidad del tráfico peatonal de la zona. En el caso de la denuncia, el paso de peatones se encontraba en unas condiciones adecuadas para su uso".

Recibida dicha documentación, se reanuda el plazo para la emisión del 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.

No obstante, se advierte que constan en el expediente documentos aportados por la parte reclamante que, sin ser originales, no aparecen debidamente compulsados. Se debería requerir siempre por parte del instructor que todos los documentos se presenten en debida forma, al efecto de acreditar suficientemente los datos que recogen.

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 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.

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.

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 aquélla, 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 aquélla".

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 sí 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 presentada por Dña. xxxxx debido a los daños sufridos en una caída por la existencia de restos de materiales de obra en la acera por la que transitaba.

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.

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".

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios para la "pavimentación de vías públicas urbanas", lo que necesariamente incluye 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. 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".



En el supuesto objeto de análisis, la reclamante manifiesta que la caída se produjo al resbalar con los restos de unas obras (arena, cemento, etc.) existentes en la zona habilitada para paso de peatones.

Ha de tenerse por cierto que la reclamante sufrió un accidente en dicho lugar el 23 de junio. Así se desprende del informe de la Unidad de Soporte Vital Básico que la atendió, que describe la asistencia médica que le fue prestada.

Sin embargo, no ha quedado acreditado que la caída se produjera debido a las causas que se alegan. El informe del Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos Municipal, afirma que el paso de peatones se encontraba en unas condiciones adecuadas para su uso y que, debido a la alta intensidad del tráfico peatonal de la zona, se había prestado una especial atención al mantenimiento de dichos itinerarios peatonales.

Estos hechos no han sido desvirtuados por la reclamante, a quien incumbe la carga probatoria de sus afirmaciones. Al margen de sus propias manifestaciones contenidas en la reclamación y en el informe de la Unidad de Soporte Vital Básico, no ha aportado ninguna prueba o documento oficial que acredite la veracidad de lo manifestado, en cuanto a las circunstancias en que se produjo el percance.

A la vista de lo expuesto, no puede considerarse probada la existencia de la relación de causalidad que debe existir entre los daños causados y el funcionamiento del servicio público, razón por la que procede desestimar la reclamación, sin que, por ello, resulte necesario analizar el importe de los daños reclamados.

7ª.- Finalmente, debe recordarse la obligación que tiene la Administración consultante de incorporar a los expedientes que se remitan a este Consejo Consultivo el índice numerado de documentos que los conforman, tal y como exige el artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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.