



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, 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 marzo de 2012, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. 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 29 de febrero de 2012 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. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 7 de marzo de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 159/2012, 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. Rey Martínez.

Primero.- El 4 de junio de 2009 Dña. xxxx, de 26 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos el 4 de marzo de 2009 en una caída en la vía pública, al engancharse el zapato a un hierro que sobresalía de una rejilla existente en la calle xx de dicha localidad, lo que le provocó una fisura de muñeca y la rotura del zapato.



Solicita una indemnización total de 1.466,95 euros, de los que 26,95 euros corresponden a los daños materiales ocasionados en los zapatos y 1.440 euros a las lesiones producidas, en atención a los 24 días en los que permaneció de baja, a razón de 60 euros diarios.

Acompaña a la reclamación copia del informe del Servicio de Urgencias del Hospital en el que recibió asistencia a causa de la caída, partes de baja por incapacidad temporal y parte de alta de 27 de marzo de 2009, fotografías de los zapatos y del lugar del accidente y documento acreditativo de la compra de nuevos zapatos. Propone en su escrito la práctica de prueba testifical.

Segundo.- Mediante Decreto del Concejal Delegado del Área de Hacienda de 9 de junio de 2009 se admite a trámite la reclamación, se procede al nombramiento de instructor y se da traslado a la compañía aseguradora de la responsabilidad del Ayuntamiento. Todo ello se notifica a la interesada.

Tercero.- El 17 de septiembre de 2009 se practica la prueba testifical propuesta por la interesada, de la que resulta una versión de los hechos coincidente con la que consta en la reclamación.

Cuarto.- El 4 de abril de 2011 el ingeniero de caminos municipal emite informe sobre la reclamación planteada en el que señala que "Las fotografías aportadas, aunque están muy poco nítidas, parecen corresponderse con una rejilla de ventilación de un sótano existente en la acera de los números pares, al otro lado de la farmacia, cuya conservación corresponde a la comunidad de propietarios del nº 4 de la calle xx".

Quinto.- El 18 de abril el Jefe de la Policía Local emite el siguiente informa:

"Primero.- Consultado por el registro de novedades de esta Policía Local del día 04/03/2009, con nº de registro rrrr, existe reflejada una novedad sobre una anomalía en una rejilla en la C/ xx, por parte del Servicio de Medio Ambiente se procede a retirar una barra de hierro que se encontraba en mal estado.

»Segundo.- Girada visita el día 11/04/2011 a la citada calle, se observa que sobre la acera hay una rejilla metálica de ventilación, que es la reflejada en las fotografías aportadas por Dña xxxx. Que esta rejilla de



ventilación es de la sala de calderas de la planta sótano del inmueble nº 4 de la C/ xx, y tiene en la actualidad una de sus esquinas o bordes levantado, sobresaliendo de la cota cero de la acera.

»Tercero.- Que el mencionado inmueble pertenece a la comunidad de propietarios C/ xx nº 4, cuyo presidente es (...). El administrador de la finca es la empresa eeee, S.L. (...)"

Sexto.- Consta en el expediente escrito de 27 de octubre de 2011 de la compañía aseguradora del Ayuntamiento en el que considera "que la intervención de un tercero, en este caso tanto la comunidad de propietarios de la C/ xx nº 4, como el administrador de la finca eeee, S.L., rompen el nexo causal para atribuir responsabilidad al Ayuntamiento, teniendo en cuenta también el informe técnico del ingeniero municipal". Propone por ello que se desestime la reclamación.

Séptimo.- Concedido trámite de audiencia a la comunidad de propietarios de la C/ xx nº 4, no consta la presentación de alegaciones. Concedido el mismo trámite al administrador de la referida comunidad, éste presenta el 23 de diciembre escrito en el que concluye que su representada "no tiene responsabilidad alguna en un presunto mal estado de la vía pública, cuya diligencia de vigilancia y cuidado compete al Ayuntamiento, ni de los presuntos daños que al Ayuntamiento se le vienen reclamando".

Octavo.- El 4 de enero de 2012 se concede audiencia a la reclamante quien el 31 de enero presenta escrito de alegaciones en el que reitera la pretensión. Indica que "con independencia de que la rejilla origen de los daños corresponda a una persona jurídica privada, es lo cierto que se trata de un elemento en la vía pública de una rejilla que presentaba grave riesgo para los transeúntes. Luego ese riesgo debió ser evitado dentro del deber de vigilancia que le compete a ese Ayuntamiento, que resulta a la postre responsable del daño, sin perjuicio de que posteriormente por vía de regreso se dirija contra la persona titular del objeto que presentaba un estado de riesgo en la vía pública".

Noveno.- El 20 de febrero de 2012 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no ser imputables los daños a la actuación municipal.



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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (4 de junio de 2009) hasta que se formula la propuesta de resolución (20 de febrero de 2012). 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 a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

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

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 además 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. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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, que 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 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.

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 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 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 e inmediata, 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.

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*, 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. 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 del Tribunal Supremo de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

En el supuesto sometido a dictamen, a la vista de las actuaciones practicadas en el expediente, cabe apreciar la existencia de una relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento anormal del servicio público, por cuanto la manifestación de la interesada, corroborada por la declaración testifical y el informe de la policía local, acreditan el defectuoso estado de conservación de la vía pública, en la que existía una rejilla de la que se procedió posteriormente a retirar una barra de hierro que motivó la caída.

No es dable oponer, frente a la pretensión de la reclamante, el que la rejilla que motivó la caída no corresponde a ningún servicio de la competencia del Ayuntamiento, por cuanto la Administración titular de la vía pública, que sí es el Ayuntamiento de xxxx1, en ningún momento deja de asumir las obligaciones de cuidado y conservación de ésta, ni la responsabilidad por los daños que el funcionamiento del servicio pueda ocasionar a terceros, de tal suerte que el incumplimiento de esta obligación se erige en título de imputación de responsabilidad frente a dicha Administración.



Como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid de 25 de abril de 2006, "A la vista del artículo 25 de la Ley 7/85, reguladora de las Bases del Régimen Local, corresponde al Ayuntamiento la seguridad de los lugares públicos, la conservación de caminos, vías y el alcantarillado. Y la responsabilidad del Ayuntamiento surge por la titularidad en el ejercicio de dichas competencias que no se han ejercido adecuadamente lo que ha supuesto un funcionamiento anormal de un servicio público de competencia municipal, comprensivo de un quehacer de la Administración demandada como acto de gestión pública, incluidas las omisiones, puramente materiales o de hecho, al no haber observado aquella las medidas eficaces y suficientes en orden al control, conservación y mantenimiento del alcantarillado y de la vía pública, conducta de omisión que producida en el seno de una actividad administrativa, en cuanto el artículo 25.2 d) y l) de la Ley de Bases de Régimen Local confiere al Municipio el ejercicio de las competencias en materia de servicio de alcantarillado y conservación de las vías públicas, supuso el funcionamiento anormal de un servicio público y desató un resultado dañoso no justificado, mediando además relación de causalidad entre el hecho imputado a la Administración y la lesión originada a la parte actora".

De acuerdo con lo expuesto y frente a lo que afirma la propuesta de resolución, se considera que existe título de imputación suficiente respecto del Ayuntamiento de xxxx1 por incumplimiento del deber de vigilancia y mantenimiento genérico de las vías en condiciones de seguridad. Y ello porque, aunque la rejilla donde se produjo la caída fuera propiedad de la comunidad de propietarios, el incumplimiento del deber de vigilancia por parte del Ayuntamiento determina un funcionamiento anormal de la Entidad Local, susceptible de generar la consiguiente responsabilidad patrimonial.

Ello no es óbice para que el Ayuntamiento repita luego contra la entidad eventualmente responsable de la conservación y mantenimiento de la citada rejilla, pero sin que esta responsabilidad final pueda servir a la Administración encargada de la conservación de la vía para desvanecer la suya propia frente a terceros (en este sentido, dictamen del Consejo de Estado nº 3664/2003, de 12 de febrero de 2004).

6ª.- En cuanto al importe de la indemnización, la interesada solicita el abono de 1.440 euros, correspondientes a 24 días improductivos a razón de 60 euros diarios. Si se acude no obstante al baremo de indemnizaciones por



incapacidad temporal contenido en las Resoluciones anuales de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, utilizado habitualmente por este Consejo Consultivo como criterio orientador en el cálculo de las indemnizaciones en supuestos similares al sometido a dictamen (en concreto, al previsto actualmente en la Resolución de 24 de enero de 2012, de la citada Dirección General, por la que se publican las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal que resultarán de aplicar durante 2012 el sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación), la indemnización diaria por día impeditivo -en el que la víctima está incapacitada para desarrollar su ocupación o actividad habitual- es de 56,60 euros, por lo que habrá de reconocerse a la interesada por este concepto una indemnización de 1.348,88 euros.

A la cantidad anterior debe añadirse la de 26,95 euros por la adquisición de unos zapatos, en sustitución de los dañados en la caída, que consta acreditada en el expediente.

En consecuencia, procede abonar a la interesada una indemnización total de 1.375,75 euros, importe que no obstante deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, por importe de 1.375,75 euros, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, 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.