



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y  
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Medina del Campo (Valladolid) el día 31 de mayo de 2012, ha examinado el *expediente 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 3 de mayo de 2012 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 con fecha 9 de mayo de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 289/2012, 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, vigente en el momento de la admisión. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

**Primero.-** El 19 de enero de 2010 D. xxxx presenta ante el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) una reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a la caída sufrida el día 27 de mayo de 2009 sobre las 06:45 horas aproximadamente.



Expone en su escrito que cuando se dirigía a una finca sita en la calle xx propiedad de su esposa para recoger su motocicleta, la calle se encontraba completamente obstaculizada con numerosos montones de tierra, piedras apiladas y restos de obra sin señalización ni medidas de seguridad. A pesar de ello y confiando en que el Ayuntamiento garantizaría las mínimas condiciones de seguridad, cuando se proponía alcanzar la finca uno de los montones de tierra se deslizó, lo que le provocó un resbalón del que tuvo que ser atendido de urgencia en el Complejo Hospitalario de xxxx2, hecho por el que causó baja en su trabajo. Añade que dio parte a la Policía Local al salir del hospital.

Reclama por ello 6.056,20 euros.

Adjunta diversa documentación acreditativa de la propiedad de la finca, partes médicos, partes de baja y reportaje fotográfico del lugar donde presuntamente se produjo la caída, en el que se observa señalización en los siguientes términos: "Prohibido el paso a toda persona ajena excepto a residentes".

**Segundo.-** El 17 de mayo de 2010 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructora del procedimiento.

**Tercero.-** Acordada la apertura del periodo probatorio, se incorpora al expediente parte de intervención de la Policía Local, en el que se señala que en el día del accidente, y a requerimiento del interesado, se personan en la calle xx, donde se constata que el único acceso a la propiedad era subiendo a través de los montones de tierra suelta de un metro aproximadamente. Se adjunta también copia de la póliza del seguro suscrita por la empresa qqqq, encargada de las obras.

Consta asimismo informe del arquitecto técnico municipal en el que se considera que la obra estaba adecuadamente señalizada.

**Cuarto.-** Obra asimismo en el expediente copias del contrato de la empresa qqqq con ssss y del pliego de cláusulas administrativas particulares, así como las alegaciones de la referida empresa en relación con la reclamación, en las que se señala que no tuvo conocimiento de los hechos a pesar de tener empleados hasta 13 trabajadores y que las obras se encontraban bajo la supervisión de la dirección facultativa sin que se les apercibiera sobre la



inadecuada conservación de aquéllas. Se añade que no consta dato alguno que acredite que la caída se produjo en el lugar indicado por el reclamante, que las obras estaban adecuadamente señalizadas y que, esto no obstante, la responsabilidad debe recaer en exclusiva sobre el reclamante, ya que, como se aprecia en las fotografías, resultaba imposible extraer vehículo alguno dado el estado de la calle.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia al interesado, el 28 de abril de 2011 presenta escrito de alegaciones en el que se ratifica en su pretensión.

**Sexto.-** El 29 de febrero de 2012 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

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 Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la regla A), apartado g), 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, sustancialmente, 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 la parte interesada presenta la reclamación (19 de enero de 2010)



hasta que se formula la propuesta de resolución (29 de febrero de 2012). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

**3ª.-** Concurren en el 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, 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.

La reclamación ha sido interpuesta 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 presentada por D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída 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.

En íntima conexión con lo señalado, 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 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.

Un incumplimiento de esas obligaciones que generara un resultado lesivo podría originar, en su caso, responsabilidad patrimonial de la Administración 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. 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".

En el presente expediente la 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.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto y partir 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 26 de noviembre), de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.



**6ª.-** En cuanto al fondo de la cuestión planteada, este Consejo Consultivo considera que no existe responsabilidad de la Corporación Local por los daños causados, por lo que se comparte la propuesta de resolución desestimatoria.

En primer lugar, no resulta acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los citados daños. La reclamación se sustenta, en especial en lo relativo al motivo de la caída, en la propia versión del reclamante, lo que no es suficiente para tener seguridad sobre cómo sucedieron los hechos. Los datos existentes en el expediente no bastan para formarse una idea sobre la concreta causa de la caída y las circunstancias en que se produjo.

Cabe así indicar, respecto del lugar y la causa del percance, que si bien se observa en las fotografías la existencia de obras en la vía pública, aquéllas fueron tomadas días después del accidente.

Lo cierto es que el hecho de que la caída se produjera a causa de la existencia de un montículo de tierra sin protección ni señalización no aparece acreditado en el expediente más que por la propia declaración del reclamante.

Tal y como ha manifestado este Consejo en varias ocasiones, la finalidad de la prueba no es obtener un elemento de certeza, lo que casi nunca es posible, sino de convicción. De ahí la admisibilidad de la prueba indiciaria y la regla general de su libre valoración por el órgano a quien compete decidir. Aun con estas premisas, la única conclusión posible en este caso es que no pueden tenerse por acreditados los hechos dañosos y la intervención causal en la producción de éstos.

De conformidad con lo anteriormente expresado, este Consejo Consultivo considera que no resulta prueba directa y concluyente del evento dañoso y de su conexión causal con el funcionamiento del servicio público, ni se aprecian indicios suficientes o datos indirectos como para formar la convicción de la verosimilitud de los hechos alegados por el reclamante y deducir los presupuestos esenciales para reconocer la responsabilidad. Tanto el informe de la empresa encargada de las obras en el que se indica se encontraban debidamente protegidas, como del reportaje fotográfico adjuntado por el



particular, se observa que están señalizadas así como la visibilidad de estas, por lo que no permiten considerar acreditado el relato del reclamante respecto a la forma en que se produjo la caída. A mayor abundamiento, señalar que se iba a retirar un vehículo dado el estado de la calle parece también poco probable salvo que se decidiese realizarlo bajo su exclusiva responsabilidad, lo cual excluiría la responsabilidad que se reclama.

En segundo lugar, la presunta caída ocurrió dentro de una zona que se encontraba en obras, debidamente señalizadas y perfectamente visibles. El elemento que ocasionó el accidente puede calificarse como un obstáculo perfectamente visible y salvable por los transeúntes.

En este sentido procede traer a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 21 de enero de 2002, que desestima una reclamación de responsabilidad por una caída al tropezar con la base de cemento de un armario regulador de semáforos, que era de gran tamaño y suficientemente visible para todas las personas que caminasen por este tramo, puesto que, aunque la base no estaba señalizada, si se tiene en cuenta que el evento dañoso se produjo a plena luz del día, la presencia del obstáculo no dejaba de ser clara y manifiesta para cualquier viandante que prestara un mínimo de atención y cuidado, que resultaban especialmente exigibles debido al estado de obras en que se encontraba toda la zona, por lo que la causa del tropiezo debe achacarse a la propia distracción de la lesionada que no se apercebó de la presencia del obstáculo. O la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 29 de julio de 2002, en un supuesto de loseta de dos centímetros de grosor levantada por las raíces de un árbol. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 11 de enero de 2003, por su parte, contempla el supuesto de falta de una loseta en una vía pública céntrica y principal de la ciudad, en la que la Sala señala que la causa de la caída es la desatención y descuido de la demandante cuando caminaba por aquel lugar en que faltaba la loseta.

No cabe considerar 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, derivado de la actividad de éstos, por el hecho de que ejerza competencias en la ordenación de un determinado sector, porque, de lo contrario, como pretende la representación





procesal del recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico” (Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 1998).

En consecuencia, este Consejo considera que, al no quedar constatada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público local y el daño alegado por la reclamante, su reclamación debe desestimarse y ello porque el origen del daño estaría localizado en la esfera de imputabilidad de la víctima, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación, circunstancia que rompe el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño sufrido.

### **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.