



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en La Bañeza (León) el día 19 de julio de 2012, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada ante el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) 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 19 de junio 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 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 20 de junio de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 395/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El 9 de septiembre de 2011 D. xxxx, de 90 años de edad en el momento del accidente, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2), debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 23 de julio de 2011, cuando se dirigía a la panadería



por la calle xx de dicha localidad y cayó en una de las zanjas que existían en la calzada sin ningún tipo de señalización o advertencia de imposibilidad de paso.

Reclama una compensación económica por las lesiones sufridas que alega no poder cuantificar hasta que se produzca su alta médica y estabilización. Acompaña copia de informe médico de Urgencias y fotografías del estado de la vía.

Previo requerimiento, el reclamante presenta escrito en el que fija el importe total solicitado en 6.621,42 euros, que desglosado supone 3.592,55 euros por 65 días improductivos y 3.028,87 euros por facturas satisfechas a una residencia geriátrica. Aporta nuevo informe médico y copia de dichas facturas.

Segundo.- El 9 de noviembre de 2011 el encargado de servicios del Ayuntamiento informa que la obra de desatranque "se ejecutó durante los días 21 y 22 de julio. Dicho día 22 de julio era viernes, quedaba la obra sin concluir, con la zanja abierta y la tierra extraída, situada en paralelo y junto a la zanja, por lo que se procedió a proteger la obra con vallas metálicas situadas a la entrada y salida de la obra, de forma que no se podía tener acceso a la zanja de la tubería general de alcantarillado situada a lo largo de la C/ xx, ni a la zanja transversal de la acometida del Bar xx1, ya que además de las vallas para cortar el acceso por la calle se colocó otra valla específica, junto al contenedor de la basura, para impedir el acceso por la acera junto al Bar xx1 y el edificio de usos múltiples y ello con independencia de que la tierra amontonada a lo largo de las zanjas denotaba claramente la existencia de la obra".

Añade que para que una persona pudiera tener acceso hasta las zanjas era preciso que alguien retirara alguna de las vallas colocadas.

Tercero.- El 25 de enero de 2012 la compañía aseguradora municipal informa que no puede imputarse la responsabilidad al Ayuntamiento ya que, como se indica en el informe técnico municipal, la obra estaba correctamente vallada para impedir el acceso.

Cuarto.- Los días 14, 15, 16 y 17 de febrero de 2012 se toma declaración acerca de los hechos a los testigos propuestos.



Quinto.- Concedido trámite de audiencia, no consta que el reclamante presentara alegaciones o documentación alguna. La compañía aseguradora, por su parte, reitera el criterio manifestado con anterioridad.

Sexto.- El 8 de junio de 2012 se formula propuesta de resolución desestimatoria de 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 apartado tercero, 2 d), del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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 el 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-Presidente del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.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 presentó el 9 de septiembre de 2011, es decir, antes de transcurrir un año desde que ocurrió el accidente, que tuvo lugar el 23 de julio de 2011.

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, reproducido casi de forma literal por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre, se remite a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.

Sin embargo, la jurisprudencia modula este carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con él 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, señala: “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.- 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: "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. 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".

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido, es preciso determinar si el expresado daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público municipal, 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.

A la vista del informe del encargado de servicios del Ayuntamiento de 9 de noviembre de 2011 que obra en el expediente "se procedió a proteger la obra con vallas metálicas situadas a la entrada y salida de la obra, de forma que no se podía tener acceso a la zanja de la tubería general de alcantarillado situada a lo largo de la C/ xx, ni a la zanja transversal de la acometida del Bar xx1, ya que además de las vallas para cortar el acceso por la calle se colocó otra valla específica, junto al contenedor de la basura, para impedir el acceso por la acera junto al Bar xx1 y el edificio de usos múltiples y ello con independencia de que la tierra amontonada a lo largo de las zanjas, denotaba claramente la existencia de la obra".

Dicho extremo lo corroboran las declaraciones testificales prestadas y la propia fotografía aportada por el reclamante que muestra las vallas existentes en la obra. Asimismo, la existencia de las vallas y señalización tampoco ha sido rebatida por el reclamante en el trámite de audiencia concedido.



A mayor abundamiento, conforme recogen las declaraciones de varios testigos, el viernes 22 de julio por la mañana, D. xxxx se acercó merodeando por la obra y se le indicó expresamente, al menos en cuatro ocasiones, que no se acercara ya que podría caerse.

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 el reclamante, su reclamación debe desestimarse. El origen del daño estaría localizado en la esfera de imputabilidad de la víctima, por lo que se 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 expediente 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.