



Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero
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 26 de julio de 2012, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de 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 2 de julio 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 a instancia de D. xxxx, representado por D. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 5 de julio de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 435/2012, 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 el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El 24 de junio de 2011 D. xxxx, representado por D. yyyy, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos el 24 de junio de 2010 como consecuencia de una caída en la calle xx, a la altura del nº 42 de esta localidad,



a causa del firme resbaladizo con desnivel de la acera, lo que le ocasionó fractura de la tibia izquierda.

Solicita una indemnización total de 18.308,38 euros, correspondientes a los siguientes conceptos: 858 euros por 13 días de hospitalización, 7.566,06 euros por 141 días impeditivos, 3.436,72 euros por 119 días no impeditivos y 6.447,60 euros por 9 puntos de secuelas.

Acompaña a su reclamación copia del D.N.I., documentación acreditativa de la representación, declaración responsable de no haber percibido indemnización por los daños reclamados, diversos informes médicos, parte de alta obtenida el 24 de marzo de 2011 e informe pericial sobre la valoración de las lesiones. Propone también la declaración de dos testigos.

Al expediente se ha incorporado de oficio el parte de intervención de la Policía Local del día del accidente.

Segundo.- Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 21 de julio se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento, lo que se notifica al reclamante y a la compañía aseguradora de la responsabilidad del Ayuntamiento.

Tercero.- El 23 de marzo de 2012 el Servicio de Urbanismo, Obras y Servicios del Ayuntamiento emite informe en el que indica: "Desconocemos las circunstancias en las que se produce la caída. En la fecha de 24 de junio de 2010, no se tenía conocimiento de defectos o anomalía en el pavimento de la acera.

»El tramo en cuestión, acera de la Crta. de xx1 en su encuentro con la c/ xx2, no presenta defecto, no existe pavimento deteriorado, baldosas levantadas o rotas, y el acabado de dichas baldosas no es plano sino con bandas que crean estrías justamente para evitar deslizamientos.

»Cuando se ejecutó dicha acera (desconocemos su fecha), seguramente al observar que en su caída hacía la c/ xx2 la pendiente se aproxima al 15%, se construye una escalera de cuatro peldaños y un ancho de 1,50 m., adosada al edificio, pudiendo el peatón optar por continuar por la acera con pendiente o seguir por la escalera.



»En fecha de 18/07/2011 el departamento de patrimonio y contratación municipal nos comunica la reclamación presentada por el interesado, ante ello, una vez visitada la zona, y con la pretensión de mejorar las condiciones de la acera y evitar en lo posible hechos similares a los que ahora se denuncian, se ha procedido en fecha de agosto de 2011 (sic), a la ejecución, junto y a lo largo de la escalera, de una rampa con pavimento de botón antideslizante con un ancho de 1,20 m., y a la colocación de una barandilla metálica, entre la nueva rampa y la escalera. Quedando todo ello, según se puede observar en las fotografías que se incorporan en el expediente.

»No conocemos quejas presentadas con anterioridad a las fechas mencionadas, aunque dicha acera es muy transitada.

Cuarto.- El 11 de mayo se practica la prueba testifical propuesta por el interesado, de la que resulta una versión de los hechos coincidente con la descrita en la reclamación.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia al reclamante el 14 de mayo, no consta la presentación de alegaciones o de documentación alguna.

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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (24 de junio de 2011) hasta que se formula la propuesta de resolución (8 de junio de 2012). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de los principios y criterios que han de regir 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, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre y se ha acreditado la representación en los términos por ella establecidos. 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 se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero, 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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 D. xxxx, debido a los daños sufridos



en una caída en la acera por la que transitaba a causa de su firme resbaladizo con desnivel.

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, el cual 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, ya citada.

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".

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por el 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, 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 los documentos que integran el expediente, no puede considerarse acreditada la relación causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público, dado que no existe prueba suficiente del carácter resbaladizo del firme, pues si bien tanto el interesado como los testigos aluden a esta circunstancia como causa de la caída, el juicio técnico contenido en el informe municipal -que no ha sido desvirtuado por otro- apunta lo contrario, al señalar que "El tramo en cuestión, acera de la carretera de xx1 en su encuentro con la calle xx2, no presenta defecto, no existe pavimento deteriorado, baldosas levantadas o rotas, y el acabado de dichas baldosas no es plano sino con bandas que crean estrías justamente para evitar deslizamientos".

De este informe resulta además que existía en la acera una alternativa de paso a través de una escalera para evitar la pendiente de la acera, que bien pudo ser utilizada por el interesado al transitar por ella. Se indica sobre ello que "Cuando se ejecutó dicha acera (desconocemos su fecha), seguramente al observar que en su caída hacia la calle xx2 la pendiente se aproxima al 15%, se construye una escalera de cuatro peldaños y un ancho de 1,50 m., adosada al edificio, pudiendo el peatón optar por continuar por la acera con pendiente o seguir por la escalera.

Por otra parte, la circunstancia de que con posterioridad se hayan implantado en la acera otras mejoras o mayores condiciones de seguridad, no desvirtúa el hecho de que la acera, en el momento en el que se produjo el accidente, gozaba de las condiciones suficientes para garantizar el tránsito seguro de los viandantes y evitar el desgraciado accidente (en este sentido, Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de



21 de julio de 2011), lo cual puede verse corroborado por el hecho de que la Administración, como también indica el informe municipal, no hubiera recibido otras quejas con anterioridad a la presentada por el interesado, aunque dicha acera era muy transitada.

En consecuencia, al no concurrir los presupuestos exigidos normativamente para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, la reclamación debe desestimarse.

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 a instancia de D. xxxx, representado por D. yyyy, 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.