



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y  
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en León el día 16 de mayo de 2013, ha examinado el *procedimiento 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 14 de diciembre 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 acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de diciembre de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 919/2012, 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. Velasco Rodríguez.

**Primero.-** El 28 de diciembre de 2011 D. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos el 14 de mayo anterior como consecuencia de una caída en la acera, ante la puerta del número 5 de la calle xx de esta localidad, en la que se habían realizado obras de reparación y existía arena o gravilla lo cual, junto con la gran inclinación de la acera, considera elemento causante del accidente. La caída le ocasionó fractura del peroné.



Acompaña a su escrito copia de las Diligencias Previas de Procedimiento Abreviado nº 574/2011, que concluyeron por Auto de archivo de 15 de diciembre de 2011 del Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 5 de xxxx1.

A requerimiento de la Administración cuantifica la indemnización solicitada en 8.889,60 euros, correspondientes 8.843,20 euros a los 160 días improductivos acreditados por informe de alta forense obrante en las Diligencias Previas citadas y 46,40 euros a gastos de material ortopédico.

**Segundo.-** Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 1 de marzo de 2012 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 3 de agosto el Servicio de Urbanismo, Obras y Servicios del Ayuntamiento informa que el "14 de mayo de 2011, no tenía conocimiento de existencia de anomalías en dicha acera.

»Este Servicio de Mantenimiento no ha realizado ninguna obra en dicha acera y, si como manifiesta el interesado, el Ayuntamiento estaba llevando a cabo obras, podrían haber sido a través de la Concejalía de Empleo CIEES que programó una obra en el Barrio de xx1 y que puso al frente al Técnico tttt, que podría informar al respecto

»Actualmente la acera está en condiciones para su tránsito peatonal y mantiene su configuración original".

**Cuarto.-** El 31 de agosto el arquitecto técnico de la Concejalía de Patrimonio Histórico y Turismo emite informe en el que señala:

"En la fecha mencionada, catorce de mayo de 2011, se estaban ejecutando las obras de reposición del pavimento de las aceras en el Barrio de xx1, en las calles que no se veían afectadas por las obras de urbanización enmarcadas en el ARI de xx1. La calle xx fue una de las que se reparó.

»Las obras básicamente consistían en levantar la baldosa existente y sustituirla por una baldosa nueva, nivelar los bordillos y reparar las canalizaciones que se vieran en mal estado.



»Las obras se ejecutaron con personal propio del Ayuntamiento de xxxx1 contratado específicamente para estos trabajos y coordinados por el que suscribe.

»Durante la ejecución de la obra no tuvimos conocimiento del hecho que se denuncia. En ningún momento se comunicó a los responsables de los trabajos nada al respecto.

»El paso provisional a los diferentes portales se realizaba mediante la instalación de pasarelas peatonales metálicas, alquiladas a la Empresa qqqq. Las obras estaban correctamente señalizadas cumpliendo con las medidas de seguridad. La acera está en condiciones para su tránsito peatonal y mantiene su configuración original en cuanto a trazado y pendiente”.

**Quinto.-** El 14 de septiembre se practica prueba testifical. El testigo afirma que no vio la caída, pues el reclamante se encontraba ya en el suelo; que el día del accidente, sábado 14 de mayo, habían retirado ya las pasarelas metálicas y que los albañiles le habían dicho que el viernes echaron tierra y el lunes posterior a la caída echaron el agua y la lechada y limpiaron la acera.

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia al reclamante el 20 de septiembre, no consta la presentación de alegaciones.

**Séptimo.-** Mediante escrito de 10 de octubre la compañía aseguradora de la responsabilidad del Ayuntamiento comunica al reclamante que no concurre responsabilidad municipal por ser el suceso desconocido en las fechas en las que se realizaban las obras, y por encontrarse éstas perfectamente señalizadas y en buenas condiciones para el tránsito.

**Octavo.-** El 28 de noviembre 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.

**Noveno.-** Por Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de 9 de enero de 2013, se requiere al Ayuntamiento para que aporte al expediente la siguiente documentación:



a) Informe del arquitecto técnico de la Concejalía de Patrimonio Histórico y Turismo, complementario al emitido el 31 de agosto de 2012, en el que se aclaren los siguientes extremos:

- Fecha de retirada de las pasarelas peatonales metálicas en el nº5 de la calle xx de xxxx1.

- Fecha en la que los operarios del Ayuntamiento echaron gravilla o tierra sobre las baldosas reparadas.

- Fecha de limpieza de las baldosas por el Ayuntamiento.

-Cuál era la señalización concreta de las obras el día 14 de mayo de 2011.

Se hace preciso conocer tales datos a fin de valorar la prueba testifical practicada el 14 de septiembre de 2012, en la que el testigo hace referencia a que los albañiles le dijeron que el día del accidente, sábado 14 de mayo, habían retirado ya las pasarelas metálicas, que el viernes echaron la tierrilla y el lunes posterior a la caída echaron el agua y la lechada limpiando la acera.

b) Documentación acreditativa de la concesión de un nuevo trámite de audiencia al reclamante (...).

c) Nueva propuesta de resolución congruente con los datos aportados.

Al mismo tiempo se suspende el plazo para la emisión del dictamen.

Recibida la anterior 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 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 hasta que se formula la propuesta de resolución, circunstancia que necesariamente ha de considerarse como una vulneración 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 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. 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 las 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, la 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 D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída en la acera por la que transitaba a causa de su estado defectuoso por la realización de obras.

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, la propuesta de resolución funda la desestimación en la falta de acreditación de la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público. Señala en este sentido que el reclamante "No aporta reportaje gráfico alguno que permita conocer si el día del lamentable suceso, la acera presentaba el lamentable estado que denuncia (gravilla, arena, excesiva pendiente, ausencia de señalización), circunstancias estas desvirtuadas por el informe técnico (de 31 de agosto de 2012), en el que se pone de manifiesto que el paso provisional a los diferentes portales se realizaba mediante la instalación de pasarelas, las obras estaban correctamente señalizadas y que la acera está en condiciones para su tránsito peatonal y mantiene su configuración original en cuanto a trazado y pendiente original y estaban las obras debidamente señalizadas y cumpliendo con las medidas de seguridad, circunstancia ésta nuevamente corroborada en el informe complementario (de 28 de febrero de 2013) en el que se pone de manifiesto además cómo el portal de donde sale el reclamante, tiene un par de peldaños y uno de ellos de bastante altura".

La afirmación de la propuesta acerca de la existencia de pasarela el día del accidente contrasta, no obstante, con el resultado de la prueba testifical, en la que consta que el sábado 14 de mayo no había pasarela, el día antes habían echado cemento, la habían quitado para hacer eso, había arenilla con cemento. Unos días antes estaban las pasarelas peatonales metálicas, pero el mismo día de la caída no. El informe municipal complementario de 28 de febrero de 2013 confirma este extremo, pues si bien señala que no puede precisar la fecha exacta de retirada de la pasarela ni aquella en la que se realizó el rejunteo (consistente en echar sobre las baldosas mezcla de arena muy fina y cemento), señala también que las pasarelas se retiran una vez concluidos los trabajos de colocación de las baldosas y antes del rejunteo. Ello permite concluir que en la fecha del accidente las pasarelas estaban retiradas.

Tampoco corrobora el informe complementario la afirmación de la propuesta sobre la existencia de señalización de la obra el día del accidente, pues el arquitecto señala que "Es imposible precisar cuál era la señalización concreta de las obras el día 14 de mayo de 2011", incluso apunta a su posible retirada pues indica que "una vez colocada la baldosa en la acera, ésta quedaba apta para su uso, independientemente del rejunteo final y la posible señalización".



Existe discrepancia entre la declaración testifical y el referido informe complementario sobre el momento en que se procedió a la limpieza de la acera tras el rejunteo. Señala el informe que "No puede precisar el día concreto en que se hizo el trabajo en esta acera, pero la práctica habitual hace que el trabajo sea inmediato, es decir, extender la mezcla en semiseco y barrer a continuación para que las juntas entre las baldosas queden rellenas y retirar el material sobrante". Frente a ello el testigo pone de manifiesto lo que le dijeron los albañiles, el lunes posterior a la caída, que le comentaron que lo habían echado el viernes y lo dejaron, y las pasarelas las quitaron, echaron la tierrilla y lo dejaron, y el lunes echaron el agua y la lechada, limpiando la acera.

En este punto, si bien el informe municipal describe cuál debe ser la práctica para la correcta ejecución de esta labor, no describe el trabajo real realizado ni la fecha de su realización, por lo que este Consejo considera que debe prevalecer la manifestación del testigo y concluir que el día del accidente no se había procedido a la limpieza de la acera, tras echar en las baldosas la mezcla de arena fina y cemento, y que dicha circunstancia, unida a la inexistencia de pasarela, motivó que el interesado resbalara y se produjeran los daños alegados. Tal conclusión viene apoyada de nuevo por la declaración testifical en la que el testigo refiere que él mismo y otros vecinos también resbalaron.

En conclusión y contrariamente a lo reflejado en la propuesta de resolución, al considerar que ha quedado debidamente acreditada la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento de los servicios públicos, la Administración Municipal deviene responsable, razón por la que la reclamación debe estimarse, al concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**6ª.-** Respecto al importe de la indemnización, el interesado reclama 8.889,60 euros correspondientes, 8.843,20 euros, a los 160 días improductivos acreditados por informe de alta forense obrante en las Diligencias Previas de Procedimiento Abreviado nº 574/2011, citadas en el antecedente primero del dictamen, y 46,40 euros, a gastos de material ortopédico, acreditados también documentalmente.

Considerada la fecha del accidente -14 de mayo de 2011- la indemnización por incapacidad temporal ha sido calculada correctamente en atención



al importe de la indemnización por día impeditivo (55,27 euros/día) previsto en la Resolución de 20 de enero de 2011, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se publican las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal que resultarán de aplicar durante 2011 el sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

En cualquier caso, el importe de la indemnización total (8.889,60 euros) deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, conforme 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 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 acera.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.