



Sr. Madrid López, Presidente en funciones

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero y Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 23 de diciembre de 2009, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxx*, 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 30 de noviembre de 2009 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. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 4 de diciembre de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.381/2009, 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. Pérez Solano.

Primero.- El 24 de enero de 2007 D. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída acaecida en la calle xxxxx de esa ciudad "a consecuencia de una chapa metálica que [había] encima de un agujero". No cuantifica la indemnización que reclama. Adjunta a su escrito copia del informe de Urgencias.



Posteriormente, previo requerimiento del Ayuntamiento, el perjudicado expone los hechos de la siguiente manera: "El día 23 de enero de 2007, sobre las 20:30 horas (...) caminaba por la acera de la calle xxxxx a la altura del número 8, cayendo al suelo como consecuencia de la existencia de una chapa metálica que se encontraba tapando un agujero, sin que fuese percibido por [él] al no estar señalizado en modo alguno, y careciendo la vía pública de iluminación suficiente". Manifiesta que la causa del daño es el "mal estado de la acera de la vía pública, sin señalización alguna, y que dio lugar a que al pasar caminando por la misma (...) tropezara y cayera al suelo". Aporta copia de su D.N.I.

Segundo.- El 24 de julio de 2008 el adjunto Jefe del Servicio de Vialidad emite un informe en el que señala que "la acera en la actualidad está perfectamente, sin defecto apreciable"; y añade que "de los partes de trabajo existentes se desprende que el Servicio de Mantenimiento de los Pavimentos no ha actuado en la mencionada calle durante el mes de enero de 2007".

Tercero.- El 25 de julio de 2008 la Jefe de Sección de Alumbrado Público informa de que el alumbrado existente en esa calle en la fecha del percance proporcionaba una iluminación suficiente.

Cuarto.- El 30 de marzo de 2009 el reclamante valora los daños sufridos en 1.575 euros (375 euros por 7 días de curación y 1.200 euros por perjuicio estético). Adjunta una copia del informe de la Unidad de soporte vital básico que le atendió y del informe de Urgencias.

Quinto.- Acordada la práctica de la prueba testifical, consta que el testigo relata los hechos de la siguiente manera: "Había en la acera un hoyo y según iba andando se cayó y los vecinos llamaron a la ambulancia y le llevaron al hospital. (...). Comenta nuevamente que había un hoyo en la calle xxxxx y que al no estar tapado se han podido caer muchas personas mayores.

»Ante la pregunta de si en la calle xxxxx había luz suficiente, el testigo señala que sí había luz suficiente pero [que], tal como estaba el hoyo, lo normal es que la gente se cayera".

Sexto.- El 1 de julio de 2009 el asesor jurídico del Ayuntamiento informa de que procede desestimar la reclamación ya que "no se acreditan los hechos a



los que se imputa la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento". Y ello porque la declaración del testigo es contradictoria con la del reclamante en cuanto a la causa del percance y porque los servicios técnicos municipales no han detectado la existencia del defecto alegado.

Séptimo.- En el trámite de audiencia la parte interesada alega que la caída se produjo "como consecuencia de la existencia de una chapa metálica que se encontraba tapando un agujero". Afirma que "es totalmente indiferente si la caída se produjo por el agujero o por la chapa metálica que lo tapaba de forma insuficiente. Lo realmente importante es que el mal estado de la acera de la vía pública, sin señalización alguna, y que dio lugar a que (...) tropezara y cayera al suelo, es la causa directa del daño". Expone que sería fácil para el Ayuntamiento comprobar qué tipo de obras se estaban realizando en esas fechas; y que la policía local acudió de inmediato al lugar del accidente y podría atestiguar el estado de la acera. Reitera, finalmente, su pretensión resarcitoria.

Octavo.- El 22 de octubre de 2009 el asesor jurídico del Ayuntamiento se ratifica en su anterior informe, ya que "en el escrito de alegaciones el reclamante sigue sin concretar y sin probar las circunstancias en que se produjo la caída" y "ese déficit probatorio impide determinar la responsabilidad municipal".

Noveno.- El 4 de noviembre de 2009 se formula la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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 formular las siguientes observaciones:

a) Ha de ponerse de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (24 de enero de 2007) hasta que se formula la propuesta de resolución (4 de noviembre de 2009). 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.

b) Se advierte que no constan en el expediente el nombramiento del instructor (que debe realizar el órgano competente para resolver) ni la comunicación al reclamante prevista en el artículo 42.4, párrafo segundo, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

c) Las copias de los documentos aportados por la reclamante no aparecen debidamente compulsadas. Se debería requerir siempre por parte del instructor que todos los documentos se presenten en debida forma, al efecto de acreditar suficientemente los datos que recogen.

d) Debe insistirse, finalmente, que el Ayuntamiento tiene la obligación de incorporar a los expedientes que remita a este Consejo Consultivo el índice numerado de documentos que los conforman, tal y como exige el artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre.

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, 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.

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, 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, 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.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en su 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 ya señaló 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 lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste, a estos efectos, que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual, “la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables, unas a la Administración y otras a personas ajenas, e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado”. E igualmente la que sostiene “la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público”.

5ª.- Comprobada la existencia de un daño patrimonial en la reclamante, es preciso determinar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.



El reclamante, a la sazón de 79 años, alega que la caída se produjo al tropezar con una chapa metálica que tapaba un agujero en la acera.

Sin embargo, no existe constancia de la existencia de obras municipales en la calle, ya que -según informa el Servicio de Vialidad- el Servicio de mantenimiento de los pavimentos no actuó en esa calle durante el mes de enero de 2007. Y el interesado no ha aportado elemento probatorio suficiente que desvirtúe estas afirmaciones.

En cualquier caso, tampoco ha quedado probado que la caída se produjera debido a las causas que se alegan. Al margen de las manifestaciones del interesado contenidas en la reclamación, no existe ninguna prueba que acredite la veracidad de sus alegaciones en cuanto a las circunstancias en que se produjo. Es más, el testigo afirma que la caída se produjo a consecuencia de un hoyo que no estaba tapado, y no de una chapa metálica. Esta evidente contradicción en cuanto a la causa directa del accidente no permite tener por probado que la caída se produjo por las causas alegadas por el reclamante.

Debe recordarse que 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.

A la vista de lo expuesto, no puede considerarse probada la existencia de la relación de causalidad entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público, razón por la que debe desestimarse la reclamación, sin que, por ello, resulte necesario analizar el importe de los daños reclamados.

III CONCLUSIONES

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx, 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.