



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 18 de noviembre de 2010, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. 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 15 de octubre de 2010 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 Dña. 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 19 de octubre de 2010 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.299/2010, 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. Estella Hoyos.

Primero.- El 21 de octubre de 2009, Dña. xxxxx, de 37 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos el día 20 de octubre de 2009 en la calle xx1 de esta localidad en la que, según manifiesta, "hay una acera recién arreglada por romperse una tubería y (...) paso a las 12,15 de la mañana y me hundo en agua y barro metiendo toda la pierna derecha y brazo sin poder salir



y encontrándome embarazada de 30 semanas varios vecinos me ayudan a salir (...) y llamaron al 091 (...)" . No cuantifica la indemnización que reclama.

Acompaña a su escrito listado de testigos y copia del informe Urgencias de 20 de octubre de 2009.

Segundo.- El 6 de noviembre de 2009 se incorpora al expediente informe fotográfico del lugar del accidente elaborado el 21 de octubre por la Policía Local y documento acreditativo de la llamada realizada a la Policía Local por una prima de la reclamante para dar cuenta del accidente.

Tercero.- Mediante Decreto de la Concejal Delegada de Hacienda de 26 de enero de 2010 se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y se nombra instructor del procedimiento, lo que se notifica a la reclamante.

Cuarto.- En esta misma fecha se acuerda la apertura de período probatorio. Constan en el expediente cinco declaraciones testificales realizadas el 18 de febrero.

Quinto.- El 17 de febrero el Jefe del Servicio de Aguas del Ayuntamiento emite informe del que resulta que en la Calle xx1 se produjeron dos fugas de agua en días consecutivos y que la reclamante, al parecer, pisó en la zona donde estaba la rotura de la tubería.

Sexto.- El 7 de abril se concede trámite de audiencia a la reclamante, la cual presenta escrito en el que reitera su pretensión y cuantifica los daños producidos. El 28 de abril el Ayuntamiento le requiere la acreditación de los importes de los daños reclamados, lo que realiza en escrito presentado el 13 de mayo, al que adjunta facturas de pantalón, chaqueta, zapatillas deportivas y bolso, por un importe total de 291 euros.

Séptimo.- El 27 de septiembre se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, por no acreditarse los daños materiales ni su evaluación.

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 poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (21 de octubre de 2009) hasta que se formula la propuesta de resolución (27 de septiembre de 2010). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una infracción 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 la parte 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 la competencias efectuada por el Alcalde del Ayuntamiento a favor de aquella, 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 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 de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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”.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de la petición, la única 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.

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, 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 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 caso examinado, este Consejo Consultivo considera que procede estimar la reclamación formulada por la interesada, ya que resulta acreditada la realidad del hecho del que deriva la responsabilidad. Los datos constatados permiten asegurar la certeza del accidente en las circunstancias y por los motivos que alega la reclamante. Existe, a juicio de este órgano, base probatoria suficiente (testifical, documental y gráfica) que acredita el mal estado de la acera y que, como consecuencia de ello, se ha producido el accidente que motiva la reclamación, por lo que queda constatada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público local y el daño alegado por la reclamante. Así lo admite la propuesta de resolución, que considera probado que la reclamante se hundió en la zanja existente sobre la acera abierta por el servicio de aguas, la cual, aunque cubierta de tierra, no



estaba suficientemente compactada como consecuencia del agua que manaba del interior de la propia zanja procedente del abastecimiento municipal, tal como señala el informe del Servicio de Aguas del Ayuntamiento. Se admite de este modo la existencia del nexo causal necesario entre el daño sufrido por la reclamante y el deficiente funcionamiento del servicio público, al carecer además la zanja de protección o señalización.

Por lo tanto, al no constar en el expediente negligencia o conducta culposa del reclamante ni acontecimiento generador del daño que pueda calificarse de fuerza mayor y al apreciarse un defectuoso funcionamiento del servicio público municipal que originó el accidente, la Administración no puede exonerarse de la responsabilidad legalmente establecida.

6ª.- En contra de lo que considera la propuesta de resolución, en la que se desestima la reclamación por entender no acreditados los daños ni su evaluación, este Consejo Consultivo aprecia que los elementos de prueba presentados por la parte interesada resultan suficientes para tener por cierto el hecho, el daño producido y la causa por la que se produjo.

A estos efectos, consideradas las circunstancias del suceso, sería por completo irrazonable exigir una mayor carga probatoria cuando no se ha realizado esfuerzo alguno para desvirtuar lo alegado. No hay que olvidar que 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. De este modo, del parte del servicio de Urgencias que atendió a la reclamante, que refiere "contusión erosión rodilla izquierda", puede inferirse el daño producido en el pantalón que vestía aquélla. Asimismo, de las declaraciones testificales, que corroboran las manifestaciones de la reclamante, relativas a que ésta estaba llena de barro y las que realiza la propia Administración, que admite que la tierra de la zanja no estaba suficientemente compactada, permiten entender acreditados los daños alegados por la interesada sobre el resto del vestuario referido en las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia.

La reclamante aporta facturas que ella abonó por importe total de 291 euros, correspondientes a pantalón, chaqueta, zapatillas deportivas y bolso. No consta sin embargo en el expediente recibido el "ticket" por importe de 11,35



euros, al que se refiere la propuesta de resolución, si bien, si como es habitual en tal documento, no figura en él quien efectuó el pago, no procederá la indemnización por este concepto.

En consecuencia, este Consejo Consultivo considera procedente indemnizar a la reclamante en la cantidad de 291 euros, todo ello sin perjuicio de que el importe de la indemnización deba actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con 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 parcial, por importe de 291 euros, en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. 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.