



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente
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 10 de diciembre 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 3 de noviembre 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 11 de noviembre de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.387/2010, 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. Fernández Costales.

Primero.- El 18 de junio de 2010 Dña. xxxxx, de 67 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 26 de noviembre del año anterior, a las 19,15 horas, cuando caminaba por el Paseo xxx1 de dicha ciudad. Señala en su escrito que en el citado lugar se estaban llevando a cabo unas obras de urbanización por la empresa qqqqq S.A., y que



al pasar por la parte vallada para el paso de peatones tropezó con una de las bases de hormigón de las vallas, precipitándose por un agujero.

Reclama el importe de la rotura de las gafas que asciende a 616,53 euros y una indemnización que no cuantifica al no haberse producido la curación definitiva de sus lesiones.

Acompaña copias del informe médico de Urgencias, reportaje fotográfico, declaración formulada ante las dependencias de la Policía Local y rehúse de la petición indemnizatoria por la compañía aseguradora de la contratista.

Segundo.- El 11 de agosto de 2010 el Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos del Ayuntamiento emite informe en el que señala que la empresa adjudicataria de las obras es qqqqq, S.A. por lo que la reclamación deberá ser cursada a esa empresa.

Tercero.- Concedido trámite de audiencia a la contratista, el 27 de agosto de 2010 presenta un escrito de alegaciones en el que señala que su seguro les indicó que no procede ningún tipo de responsabilidad. Se adjunta dicha comunicación en la que se indica que no existe defecto en la señalización ni en el vallado de la obra.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante, no presenta alegaciones.

Quinto.- El 6 de octubre de 2010 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 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 que no consta el índice numerado de documentos que conforman el expediente, 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 la 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 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. Consta que se formuló el 18 de junio de 2010, es decir, antes de transcurrir un año desde que se produjo el accidente, que tuvo lugar el 26 de noviembre de 2009.

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 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.

Sin embargo, la jurisprudencia modula el 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 el mismo 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, establece lo siguiente: "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 1372/1986, 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, reguladora de las Bases del Régimen Local. 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".

La carga de la prueba, como es sabido, 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.



En el presente supuesto e independientemente de la titularidad de las instalaciones, de la documentación obrante, no resulta acreditada la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido (sólo se cuenta con las manifestaciones del reclamante), presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Debe destacarse que el reclamante no ha solicitado como prueba la toma de declaración de testigos, ni ha realizado alegación alguna en el trámite de audiencia sobre la práctica de dicha testifical, o propuesto o aportado cualquier otra prueba que lleve al convencimiento de que la caída se produjo según su versión. Por tanto, al no presentar ningún otro principio de prueba que permita demostrar la veracidad y el alcance de sus afirmaciones, no puede considerarse acreditado que la caída sufrida fuera debida a las circunstancias que se señalan en el escrito de reclamación, razón por la que la reclamación debe desestimarse.

6ª.- Esto no obstante, este Consejo viene detectando que una parte de los asuntos sometidos a dictamen de este y otros Ayuntamientos de la Comunidad exoneran cualquier tipo de responsabilidad por el mero hecho de que las obras o la titularidad de los elementos de la vía que ocasionan los accidentes no son de titularidad pública.

A este respecto debe advertirse que este tipo de alegaciones sin más actividad instructora no siempre pueden prosperar ya que en base a los preceptos que se acaban de transcribir, de un lado en el sentido de que las entidades locales tienen la competencia sobre la pavimentación, conservación y policía de las vías urbanas, y que los desperfectos existentes las mismas que entrañen un riesgo crean en la administración responsable la obligación de vigilancia y cuidado necesarios para evitar que se produzcan, de tal modo que no se puede exonerar de responsabilidad la administración encargada del buen funcionamiento de los servicios públicos, responsabilidad que en su caso tampoco le impediría repetir si lo estimaren conveniente contra los titulares de los desperfectos.

Este es el sentir generalizado de nuestros Juzgados y Tribunales, así a título ilustrativo se pueden mencionar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de marzo de 2007, en el que se condena al



Ayuntamiento de Madrid ya que “Como ya ha declarado esta misma Sección en casos anteriores, (...), la relación de causalidad entre la actividad municipal y el daño se produce por el mecanismo de la culpa in vigilando del Ayuntamiento al omitir, la debida inspección del lugar, siendo el Ayuntamiento responsable tanto si la vía es pública, como si no lo es, ya que en este caso habría soslayado su deber de obligar al supuesto propietario a arreglar una zona peligrosa de paso público, y al no haber realizado dichas medidas de control debe responder el Ayuntamiento demandado, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados a) y b) del artículo 25 apartado 2º de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que otorga a los municipios competencia en materia de seguridad en lugares públicos.”; o la Sentencia de 12 de abril de 2006 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco cuando dice que “en modo alguno puede estimarse la inexistencia de responsabilidad atendiendo a que la alcantarilla y su tapa pertenezca o sirva a una comunidad de propietarios, la alcantarilla está situada en una acera pública cuya competencia de mantenimiento, cuidado y conservación corresponde legalmente a la Administración demandada. Lo anterior en modo alguno supone hacer responsable a la Administración de todo daño que se produzca en una vía pública o que sea consecuencia de la utilización de una instalación pública; de modo contrario la Administración únicamente responderá cuando exista relación causal, esto es conexión entre el daño producido y el servicio público encomendado a la Administración demandada. Así, en el presente supuesto el daño se conecta con una competencia municipal, esto es, con un servicio público, el de mantenimiento en buen estado de las vías públicas de forma que la utilización usual o normal de las mismas no genere daños innecesarios que los particulares, usuarios, peatones, no tienen el deber jurídico de soportar”; o la Sentencia de 21 de julio de 1999 del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias cuando fundamenta que “no puede estimarse la falta de legitimación pasiva opuesta por el Ayuntamiento demandado, pues sea cual sea la titularidad de la tapa de registro que, en su caso, haya motivado la caída, lo decisivo para determinar la responsabilidad de la Administración demandada, es sí dicha tapa de registro se encuentra en un lugar donde los servicios municipales han de llevar a cabo sus funciones de vigilancia...”.

Por lo tanto, no basta en este tipo de expedientes tratar de eliminar la responsabilidad de la entidad local sobre la base exclusiva de la ejecución de las obras por un tercero, (donde además en ocasiones ni siquiera se pronuncia sobre el resto de los extremos que derivan de tal responsabilidad, como el



importe de la cuantía indemnizatoria), pues en ocasiones, la omisión del deber de vigilancia y cuidado de la vía pública puede generar responsabilidad a la administración por incumplimiento de estos deberes.

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 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.