



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
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 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 1.400/2010, 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. Amilivia González.

Primero.- El 9 de julio de 2009 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, de 51 años de edad, debido a los daños sufridos en una caída.



Expone en su escrito que el día 7 de julio de 2009, al ir a tirar la basura al contenedor, tropezó con una baldosa levantada por las raíces de los árboles. Como consecuencia de la caída se ha producido un esguince en el tobillo izquierdo.

Adjunta a su reclamación el informe de asistencia urgente del día del accidente.

No cuantifica la indemnización solicitada.

Segundo.- Mediante Decreto de 14 de julio del Concejal Delegado del Área de Hacienda y Patrimonio, se requiere a la reclamante para que subsane su escrito y aporte los medios de prueba de que pretende valerse, a fin de acreditar que los hechos sucedieron de la forma que relata y la evaluación económica de la indemnización que solicita.

Tercero.- Consta en el expediente un escrito firmado por D. ttttt en el que declara ser testigo de la caída sufrida por la reclamante.

Cuarto.- Mediante Decreto de 18 de agosto del Concejal Delegado del Área de Hacienda y Patrimonio se acuerda admitir a trámite la reclamación presentada y requerir informe del Servicio cuyo funcionamiento haya causado la presunta lesión, lo que se notifica a la interesada.

Quinto.- El 28 de octubre comparece el testigo propuesto por la reclamante y manifiesta que "(...) la reclamante se encontraba caída en la acera cerca de un árbol donde las raíces habían levantado la acera unos 15 o 20 centímetros".

Sexto.- Mediante escrito de 22 de marzo de 2010 se requiere a la Policía Local para que emita informe sobre los defectos en el pavimento, quien el 24 de marzo lo efectúa, adjunta reportaje fotográfico y señala que girada la visita al lugar indicado "se comprueba que hay un trozo de acera que está en un estado lamentable, con parte del hormigón levantado, debido a que un árbol cercano lo está removiendo con sus raíces".

Se adjunta informe fotográfico del lugar, en el que se observa el defectuoso estado del pavimento.



Séptimo.- El 31 de marzo se requiere informe al Servicio de Obras e Infraestructuras, que es emitido el día 10 de mayo. En dicho informe se indica que “Los defectos en la acera que se aprecian en las fotografías son tan visibles como evitable el tropezar con ellos”.

Octavo.- El 31 de mayo se da traslado del expediente a la compañía aseguradora sssss, que cuantifica la indemnización que procede de acuerdo con el Texto Refundido de la Ley de Responsabilidad Civil y Seguro de Circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y la Resolución de 20 de enero de 2009, teniendo en cuenta que el tiempo de curación total es de 29 días, desde el 7 de julio al 5 de agosto de 2009, de los cuales 7 son impositivos y 22 no impositivos. No obstante, al apreciar la concurrencia de culpas, por ser la anomalía perfectamente visible a la hora en que se produjo el suceso, la citada cantidad se reduce en un 30%, con lo que la indemnización a satisfacer a la perjudicada es de 702 euros.

Noveno.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante el 26 de julio, no consta la presentación de alegaciones o documentación alguna.

Décimo.- El 27 de septiembre de 2010 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación presentada, al quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de la Administración.

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 (9 de julio de 2009) hasta que se formula la propuesta de resolución (27 de septiembre de 2010). 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, 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 interesado 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 Concejal Delegado del Área de Hacienda y Patrimonio, en virtud de la delegación de competencias efectuada por Decreto de la Alcaldía nº 5.054, de 18 de junio de 2007, 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 reclamante ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. El hecho que originó la reclamación acaeció el 7 de julio de 2009 y la reclamación se presentó el día 9 del mismo mes y año, por lo tanto dentro del plazo legalmente establecido.

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 efectuada a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además 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 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003) 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.



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 2.568/1986, de 28 de noviembre.

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, 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", 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. Debe entenderse que esta competencia incluye el mantenimiento y la conservación de dichas vías en condiciones adecuadas que permitan garantizar la seguridad de las personas y vehículos llamados a utilizarlas. Competencia que a tenor del artículo 26.1.a) de dicha Ley resulta obligatoria en todos los municipios.

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 de las lesiones sufridas por la reclamante y la regularidad formal de su petición, debe establecerse 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, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.

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 convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los ciudadanos 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.

Por otro lado, es doctrina de nuestro Tribunal Supremo 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”. En este sentido procede citar la Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

Por lo tanto, para que responda la Administración es preciso que exista una relación directa de causa-efecto de manera que no se vea interrumpida por la actuación de terceros o por la propia negligencia del perjudicado. La Administración no actúa como aseguradora universal, no extendiéndose por lo tanto su responsabilidad cuando interviene un tercero o cuando no existe una diligente actuación por parte del administrado, exigiéndose la diligencia que una persona regular y ordenada emplee en sus asuntos. En el mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia, al señalar: “Es requisito necesario para que prospere la acción indemnizatoria frente a la Administración que el daño o perjuicio sea consecuencia ‘exclusiva’ del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; en consecuencia, no procede declarar el derecho a indemnización si los daños se han producido interviniendo otra causa, es decir como este Tribunal piensa, que el nexo de causalidad ha de ser exclusivo, sin tener inmisiones o interferencias extrañas en las que pudieran cooperar



terceros o el propio lesionado, lo que habría de excluir la responsabilidad administrativa”.

Por otra parte, en cuanto a la prueba de la realidad efectiva del daño producido, la jurisprudencia establece (Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de enero de 1996 y de 17 de diciembre de 1998, entre otras) que, “la prueba de las obligaciones incumbe a quien reclama su cumplimiento, en consecuencia es a la recurrente a quien correspondía probar la existencia del nexo causal indispensable para que surja la obligación de indemnizar, y al no hacerlo así es claro que la sentencia recurrida no comete la infracción que se le imputa, criterio éste sostenido reiteradamente por la jurisprudencia de este Tribunal, por todas Sentencia de 10 de febrero de 1996”; y que “la existencia de un daño, o lesión patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada constituye el núcleo esencial de tal responsabilidad patrimonial; daño que ha de ser real y efectivo no traducible en meras especulaciones o simples expectativas y pesando sobre el interesado la carga de la prueba del mismo, sin que en el caso aquí enjuiciado haya existido probanza efectiva y concreta sobre la realidad material del daño sino una simple alegación de su existencia”.

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, 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. Por lo tanto, la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con lo dispuesto en 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.

La parte reclamante aporta el informe de asistencia urgente del centro de atención primaria del día del accidente, en el que se evidencia que sufrió lesiones a consecuencia de una caída, y propone a un testigo que se encontraba presente en el lugar de los hechos, quien manifiesta que presencié la caída y que la acera estaba levantada unos 15 o 20 centímetros como consecuencia de las raíces de un árbol cercano.

El informe y el reportaje fotográfico de la Policía Local de 24 de marzo de 2010 indica que, girada visita al lugar indicado, se comprueba que los defectos en el pavimento alegados son ciertos, al existir un trozo de acera que está en un estado lamentable, con parte del hormigón levantado, debido a que un árbol cercano lo está removiendo con sus raíces, y que el lugar se encuentra en un estado deplorable de conservación y seguridad.

El informe del Servicio de Obras e Infraestructuras de 10 de mayo de 2010 indica, sin embargo, que el defecto que se observa en la fotografía es visible y estable y no puede ser considerado causa de un accidente que se debe a la distracción de la viandante.

De los citados informes, de la declaración testifical y del reportaje fotográfico incorporado al expediente, queda indudablemente acreditado el defectuoso estado del pavimento de la acera y la falta de arreglo durante un dilatado período de tiempo. Tampoco consta que se hayan adoptado por el Ayuntamiento medidas para prevenir futuras caídas, como la señalización o el vallado del lugar.

De acuerdo con este presupuesto, el Consejo entiende que los términos de la reclamación son suficientes para considerar que la interesada atribuye la responsabilidad del Ayuntamiento a un inadecuado ejercicio de la competencia que le corresponde de garantizar la seguridad de las personas cuando transitan por las vías públicas. Acreditada la caída en el lugar indicado y por el motivo ya



comentado, hay razones suficientes para que el Ayuntamiento quedara obligado a probar que esa seguridad estaba correctamente garantizada; lo cierto es sin embargo que la reclamante encuentra en la acera un defecto no habitual en ella y, además, que ha podido circular por el lugar sin impedimentos físicos para el tránsito. La principal prueba que podía exonerar de responsabilidad al Ayuntamiento sería, lógicamente, la que demostrara que el lugar se encontraba con todas las medidas de seguridad necesarias, entre ellas la señalización (pero también, en su caso, otras como el aislamiento de la concreta zona de actuación).

Este Consejo considera que esa prueba no se ha producido, ya que no consta que el pavimento defectuoso estuviera debidamente señalado para que los transeúntes pudiesen circular convenientemente advertidos. Por ello la reclamación debe estimarse.

6ª.- Respecto a la cuantía de la indemnización se considera adecuada la cuantificada por la compañía aseguradora sssss, que cuantifica la indemnización en 702 euros, que la reclamante en el trámite de audiencia no ha contradicho. 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 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.