



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

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 8 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 un accidente por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 16 de noviembre de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.419/2010, 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. Nalda García.

Primero.- El 26 de diciembre de 2007 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera por la que transitaba.



Expone la reclamante, de 48 años, que sufrió una caída en la calle xx1, ocasionada porque "se ve que algunas baldosas están sueltas y no están sujetas" e introdujo el pie en un "agujero sin rellenar", pues al apoyarse se balanceó, debido a que "una baldosa estaba sin señalizar y sin cemento", lo que le provocaron lesiones consistentes en un esguince de primer grado en el tobillo derecho.

Acompaña a su reclamación fotografías de la baldosa y copia del informe general de Urgencias del Complejo Asistencial de xxxx1 de 16 de noviembre de 2007.

Solicita una indemnización por los daños causados sin cuantificar la cantidad.

Segundo.- El 10 de enero de 2008 se requiere a la interesada para que subsane su solicitud y especifique el momento y lugar en que se produjeron los daños, la evaluación económica y presente las alegaciones, documentos e informaciones que considere oportunos y en su caso la proposición de prueba concretando los medios de los que pretenda valerse.

El 30 de enero de 2008 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 la documentación solicitada, en la que se describe pormenorizadamente los hechos que señala que ocurrieron el 16 de noviembre de 2007, fecha en la que se produjo el esguince en su pie derecho al pisar una baldosa suelta, por lo que desde ese día se encuentra en situación de baja. El día 25 de enero siguiente vuelve a pisar la misma baldosa lo que le agudiza el esguince. Manifiesta que no realiza una evaluación económica por encontrarse aún de baja.

Aporta partes de baja, el informe del Servicio de Urgencias de 25 de enero de 2008, una denuncia efectuada ante el Juzgado de Instrucción nº 3 de xxxx1 y la efectuada ante la Policía Local de xxxx1 el día 25 de enero.

Tercero.- El Servicio de Policía Local de xxxx1 remite copia de la reclamación formulada por la interesada ante el citado Servicio, en la que señala que el 25 de enero de 2008, sobre las 14.30, al ir a recoger a su hijo al colegio pisó una baldosa que se encontraba suelta y el pie derecho quedó



introducido dentro de ella. Indica que la misma baldosa le produjo un esguince el 16 de noviembre de 2007.

Acompaña el informe de asistencia urgente de Atención Primaria de salud de 25 de enero de 2008.

Cuarto.- El 8 de octubre de 2008 la interesada presenta informe del Servicio de Traumatología de la Clínica hhhh1 de 28 de agosto de 2008 en el que, por una parte, consta que la reclamante ha referido haber sufrido un accidente de tráfico el 3 de diciembre de 2007 con diagnóstico de esguince cervical y, por otra, dos episodios de accidentes casuales con diagnóstico de esguince en pie derecho.

El 12 de noviembre de 2008 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento escrito de la interesada en el que cuantifica la indemnización solicitada en 41.447,17 euros.

Quinto.- El 2 de diciembre de 2008 el Servicio Municipal de Infraestructura emite informe en el que se hace constar que aproximadamente durante el mes de diciembre de 2007 se realizaron diversas obras en la zona de la calle xx1, una de ellas para realizar una acometida eléctrica, retirada de cables de las fachadas y enganche a la red general de aguas de un edificio particular, y otra para la canalización de la red de distribución para nuevo suministro al edificio antigua sede del xxxx2, hoy xxxx3.

Sexto.- El 23 de enero de 2009 la interesada presenta escrito en el que señala que se le ha dado el alta con fecha 3 de octubre de 2008.

Séptimo.- Mediante Providencia del Teniente de Alcalde de 20 de mayo de 2009 se acuerda admitir a trámite la reclamación presentada y se nombra instructor del procedimiento, lo que se notifica a la interesada.

Octavo.- Mediante providencia del instructor de 26 de junio de 2009 se acuerda la apertura del período probatorio.

El 20 de agosto de 2009 el Aparejador Municipal emite informe en el que señala "Que en las fechas mencionadas, se estuvieron llevando a cabo obras de levantado del pavimento para instalaciones de electricidad, por qqqqq, para dar



suministro al edificio del 'xxxx2', ejecutándose zanjas en la calle (...) y en la plaza de (...) y (...), obras que tenían las medidas de seguridad adecuadas.

»Las obras de reposición del pavimento no fueron llevadas a cabo siguiendo las normas de buena construcción, por lo que se requirió a la contrata para que subsanara los distintos puntos no ejecutados correctamente, cosa que se llevó a cabo en su momento”.

Noveno.- Requerida la interesada para que aclare los días en los que permaneció de baja a consecuencia del esguince sufrido en la vía pública, ésta presenta una serie de informes médicos que no aclaran parte de los extremos requeridos por el Ayuntamiento, por lo que se le vuelve a conceder un plazo para que presente documentos que aclaren los días de baja y si éstos son impositivos o no.

La interesada manifiesta mediante escritos de 9 y 15 de octubre que hubo un testigo de su caída que reside en xxxx4. Aporta nuevo informe de valoración en el que cuantifica la indemnización reclamada en 44.368,84 euros. Reclama también los gastos de un quiromasajista, de un doctor especialista en valoraciones y de un acupuntor, y adjunta los recibos suscritos, así como un tique de un servicio de taxi.

Décimo.- Concedido el 8 de enero de 2010 trámite de audiencia a la interesada, no consta que presentase alegaciones o documentación alguna.

Décimoprimer.- El 12 de marzo de 2010 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público local.

Décimosegundo.- Por la reclamante, en fecha desconocida, se denunció la tardanza en la resolución del expediente de responsabilidad patrimonial ante el Defensor del Pueblo y ante el Procurador del Común. Ambas Instituciones se dirigieron al Ayuntamiento de xxxx1 solicitando la remisión de la información referida al mismo.

El Defensor del Pueblo en escrito de 13 de mayo de 2010 comunica al Ayuntamiento, en referencia a la documentación remitida el 5 de abril de 2010,



que "Se da por conforme dicho escrito y, habiéndolo comunicado a la interesada se procede a concluir las actuaciones seguidas...".

El Procurador del Común en escrito de 28 de julio de 2010, una vez analizada la documentación enviada por el Ayuntamiento, formula la siguiente Resolución: "Que se proceda a revocar la resolución desestimatoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial instado por Dña. xxxx, Resolución de 18 de marzo de 2010, y se solicite del Consejo Consultivo de Castilla y León la emisión del correspondiente dictamen, con carácter previo a la resolución que deberá emitirse con los requisitos del artículo 13 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas....".

De conformidad con esta Resolución el Ayuntamiento de xxxx1 procedió a revocar la resolución citada y elevar el expediente, con la misma propuesta desestimatoria, al Consejo de Castilla y León para la emisión del informe preceptivo.

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 Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.



No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (26 de diciembre de 2007) hasta que se formula la propuesta de resolución (12 de marzo 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.

La tardanza en la resolución del procedimiento se manifiesta igualmente en los informes del Procurador del Común que constan en el expediente.

3ª.- Concurren en la parte 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 Teniente de Alcalde de la Corporación local en virtud de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde-Presidente por resolución de fecha 25 de septiembre 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 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 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.

No obstante, a pesar de la consagración en nuestro ordenamiento jurídico del principio de responsabilidad objetiva de la Administración Pública, no cabe concebir a ésta como una aseguradora universal de cualquier evento dañoso que tenga lugar en sus bienes o con ocasión de los servicios que presta.

Por ello, dentro del análisis de la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados, habrán de tenerse en cuenta parámetros tales como los estándares del servicio, la causalidad adecuada, la distinción entre los daños producidos como consecuencia del servicio o con ocasión de este, el riesgo de la vida, así como otros también perfilados por la doctrina y por la jurisprudencia.



5ª.- 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.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por 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. 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 la 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".

6ª.- 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 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.

Como afirma la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 1997, “la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, si bien admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, lo que debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. Ello no es obstáculo para que, según los casos, se requiera para determinar la existencia de responsabilidad el carácter directo, inmediato y exclusivo del referido nexo. A estos efectos debe precisarse que la actividad administrativa no ha de ser enjuiciada aquí bajo el prisma psicológico o normativo de la culpabilidad, sino más bien desde la estricta objetividad mecánica de un comportamiento que se inserta, junto con otros eventos, en la causalidad material, a nivel de experiencia, en la producción de un resultado”.

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 y su responsabilidad no se extiende por lo tanto cuando interviene un tercero o cuando no existe una diligente actuación por parte del administrado, al que se le exige la diligencia que una persona regular y ordenada emplee en sus asuntos.

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del mismo. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, por remisión del artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y 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 por la parte contraria.

En el supuesto objeto de examen, a juicio de este Consejo y en consonancia con la propuesta de resolución desestimatoria, a la vista de las pruebas aportadas no ha quedado debidamente acreditado el necesario nexo causal entre el daño sufrido por la reclamante y la actividad de la Administración.

De los informes obrantes en el expediente y de la prueba practicada no puede deducirse si la caída de la reclamante se produjo en el lugar y circunstancias señaladas pues solo se cuenta con su declaración, fotografías de unas losas y partes médicos en los que se diagnostica esguince de tobillo y partes de baja, de los que se deduce que una baja médica tan larga se produjo por un accidente de tráfico que la interesada sufrió con anterioridad a las caídas por las que reclama responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento. Así pues, con las citadas pruebas no se concreta cuál es el punto exacto donde tuvo lugar la caída. En cuanto a la prueba testifical solicitada no goza de credibilidad puesto que la reclamante manifiesta en sus escritos la existencia de testigos a los que no puede identificar porque eran personas que pasaban por la calle y no las conocía, y posteriormente fuera ya del período probatorio, y cuando habían transcurrido casi dos años desde la primera caída, hace referencia a un testigo que reside en xxxx4.

De acuerdo con los informes emitidos por los servicios técnicos antes mencionados, las obras realizadas en la zona contaban con las medidas de seguridad adecuadas.

Ha de considerarse igualmente que estas circunstancias no han sido cuestionadas por la reclamante en el trámite de audiencia concedido al efecto.

Así pues, al existir una culpa exclusiva de la reclamante, que exonera de toda responsabilidad a la Administración, y producirse por ello una ruptura de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y el funcionamiento del servicio público municipal, la reclamación debe desestimarse.



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 un accidente por el mal estado de la acera.

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