



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Madrid López, 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 16 de diciembre de 2010, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de 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 10 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. yyyyy, en representación de 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 16 de noviembre de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.420/2010, 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. Madrid López.

Primero.- El 12 de febrero de 2010 Dña. xxxxx, de 69 años, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos en una caída acaecida el día 22 de enero de 2010, al tropezar como consecuencia de la inexistencia de una baldosa en la acera de la avenida xx1, a la altura del nº 22.



Acompaña a la reclamación copia del informe de alta del Servicio de Traumatología del Complejo Asistencial de xxxx1, así como de su D.N.I. No cuantifica la indemnización que solicita.

Segundo.- Mediante Decreto del Concejal Delegado del Área de Hacienda y Patrimonio de 16 de febrero 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, así como la evaluación económica de la indemnización que solicita.

Tercero.- Mediante Decreto del Concejal Delegado del Área de Hacienda y Patrimonio de 11 de marzo se acuerda admitir a trámite la reclamación y requerir informe del servicio cuyo funcionamiento haya causado la presunta lesión, lo que se notifica a la interesada.

Cuarto.- Previo requerimiento de fecha 24 de marzo, la Policía Local emite informe el 31 de marzo sobre los defectos en el pavimento, al que se adjunta reportaje fotográfico. En él se señala que, girada la visita al lugar indicado, "se comprueba que en parte de la acera faltan varias baldosas, tal y como se observa en el informe fotográfico".

Quinto.- El 5 de abril se requiere informe al Servicio de Obras e Infraestructuras, que se emite el día 10 de mayo. En dicho informe se indica que el defecto en la acera "Es perfectamente evitable, si se anda con atención, tropezar en las zonas que se ven en las fotografías de la Policía Local".

Sexto.- El 31 de mayo se da traslado del expediente a la compañía aseguradora sssss, que aprecia que la caída no se encuentra debidamente acreditada por parte de la reclamante.

Séptimo.- El 30 de junio Dña. xxxxx otorga poder general de representación a favor de Dña. yyyyy.

Octavo.- Concedido trámite de audiencia el 23 de julio, la parte reclamante presenta el día 28 de julio escrito de alegaciones en el que reitera su solicitud inicial y valora la indemnización en 5.551,92 euros, conforme a los



informes médicos que adjunta; acompaña también copia de una declaración testifical.

Noveno.- El 8 de octubre se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no haber quedado acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido por la interesada y el funcionamiento del servicio municipal.

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.

3ª.- Concurren en la reclamante y en su representante 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, tal y como se señala en la propuesta de resolución y 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 22 de enero de 2010 y la reclamación se presentó el día 12 de febrero del mismo 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 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, 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.

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, de 30 de septiembre y de 14 de octubre de 2003, o de 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.- 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.

Comprobadas la realidad y certeza de las lesiones sufridas por la reclamante y la regularidad formal de su petición, es preciso analizar si tal 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.

6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión, estima este Consejo Consultivo, al igual que la propuesta de resolución, que no existe responsabilidad patrimonial.

En este sentido, y a la vista de las circunstancias que concurren en el presente caso, resulta obligado tener en cuenta, a la hora de analizar la existencia de nexo causal, la regla del control de la propia deambulación por los peatones.

Tal regla, plasmada en numerosos Dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León (por todos 734/2005, 612/2006, o 321/2008), y aplicada también por otros órganos consultivos (por ejemplo, el Consejo Consultivo de Galicia en sus Dictámenes de 6 y 27 de febrero de 2003), ha sido recogida por el propio Consejo de Estado. Así, en su Dictamen 5381/1997, de 8 de enero, en relación con la caída de un peatón al tropezar con una plancha metálica colocada en el suelo, el alto Órgano Consultivo entendía que faltaba “un nexo causal que permita imputar a la Administración (o a sus concesionarios o contratistas) la lesión padecida. En efecto, resulta de las fotografías incorporadas al expediente la clara visibilidad de la plancha metálica, cuya presencia resultaba evidente a todos los peatones sin necesidad de señalización adicional alguna, especialmente a la hora en que se produjo el accidente (15,40 horas). Dicha plancha constituía un medio razonable para evitar un peligro cierto (el derivado del hundimiento de la tapa de una arqueta, que había



producido un socavón), y su grosor estaba justificado por la necesidad de soportar tráfico pesado (autobuses y acaso camiones)".

Este Consejo considera que el mencionado autocontrol no concurre en el presente supuesto. En efecto, la situación y entidad del desperfecto, a la luz de los informes incorporados al expediente era perfectamente visible y salvable con una mínima diligencia.

Por todo ello este Consejo considera que, aunque se acepte que el accidente se produjo tal y como relata la interesada, el origen del daño estaría localizado en la esfera de imputabilidad de la víctima quien, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación, ocasionó la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño sufrido, lo que determina la desestimación de la reclamación presentada.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyyy, en representación de 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.