



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente
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 8 de julio 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 25 de mayo 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 28 de mayo de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 606/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, 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 día 9 de enero de 2009 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyyyy, en representación de Dña. xxxxx, mediante la que pretende "dar queja de la constructora como del servicio de mantenimiento de xxxx1 que ha provocado que (...) sufriera una caída con rotura del tobillo por



tibia y peroné el día 26-XII-08 al pisar una placa de hielo en la acera de la C/xx1 junto al bloque en construcción por debajo del barxxxx2, la placa es producto del agua que vierte una manguera en dicha acera”.

Adjunta al escrito fotografía de la situación actual del lugar donde ocurrió el percance.

Segundo.- El 13 de marzo de 2009 el encargado general de mantenimiento y servicios emite informe en el que indica que “No se ha recibido en este servicio, con fecha de 26 de diciembre de 2008, notificación alguna de incidentes en la calle xx1.

»Que la mencionada placa de hielo se produjo por el agua vertida sobre la acera por la bomba de achique, instalada en los sótanos de edificio en construcción, en la esquina con la calle xx2, y propiedad de la Constructora qqqqq.

»Que por circunstancias que nosotros desconocemos, a lo largo del día 26 de diciembre, se produjo el vertido de agua sobre la acera de la Calle xx1. Las condiciones climatológicas de esos días provocaron que se generase la placa de hielo”.

Concluye “Que los Servicios Municipales de este Ayuntamiento no se responsabilizan del mal funcionamiento de instalaciones particulares de las que no dispone de ningún tipo de información”.

Tercero.- Por Decreto de la Alcaldía de 24 de julio de 2009 se acuerda inadmitir a trámite la solicitud.

El 27 de agosto de 2009 Dña. yyyyy, en representación de Dña. xxxxx, interpone recurso de reposición frente al citado Decreto y acompaña diversa documentación médica, así como denuncia formulada al Juzgado de instrucción nº uno de xxxx3, copia del atestado instruido por denuncia el 13 de febrero de 2009, y auto de sobreseimiento libre de 23 de febrero de 2009 dictado por el juzgado de instrucción nº 1 de xxxx3 en las diligencias previas proc. abreviado xx/2009.



Cuarto.- Mediante escrito de fecha 3 de septiembre de 2009 se solicita por la parte reclamante certificación-informe sobre diversa información relativa a la empresa constructora, si hubo requerimiento por el Ayuntamiento para retirar la manguera y qué operario municipal lo realizó.

El 8 de octubre de 2009 se presenta diversa documentación médica respecto de la asistencia y estado evolutivo de la reclamante.

Quinto.- El 11 de noviembre de 2009 se estima el recurso de reposición interpuesto frente a la inadmisión a trámite de la solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial y se acuerda iniciar éste y nombrar instructor del procedimiento.

Sexto.- Acordada la apertura del periodo probatorio, consta en el expediente diversa documentación médica aportada por la parte reclamante, en la que cuantifica la reclamación en 23.566,02 euros; de ellos 23. 529,02 euros por daño corporal (4 días de hospitalización, 321 días improductivos, 6 puntos de secuelas funcionales, y aplicación del factor de corrección) y 37 euros por gastos de servicio de taxi, respecto de los cuales se aportan recibos. Asimismo solicita como medio de prueba la certificación de si existía una mujer destinada al servicio de conservación y mantenimiento de los viales municipales, y partes de trabajo del personal al servicio en el mencionado destino, desde el día 25 de diciembre de 2008 hasta finales de enero de 2009. Consta asimismo la reclamación formulada por la interesada a Construcciones qqqqq, S.A., y a la entidad aseguradora sssss.

Obra igualmente en el expediente informe del encargado general de mantenimiento y servicios de 15 de enero de 2010, en los siguientes términos:

“Que se afirma y ratifica en su informe de fecha 13 de marzo de 2.009, que después del incidente, y una vez presentada la queja, se ha podido averiguar que dicha placa de hielo, se produjo por el agua vertido por la bomba de achique por la propiedad `Constructora qqqqq´, que se hizo su vertido sobre la vía pública de forma accidental `por rotura´, en cuanto que la tubería de achique iba directamente al arroyo xx3, si bien conviene señalar que tal y como consta en el reportaje fotográfico, la edificación se encontraba en obras, fecha de hoy sigue en obras, que lógicamente, la canalización de las aguas no se hacía de forma habitual `porque su cometido era el achicar las aguas del



sótano de la edificación en obras, y que hasta dicha fecha se desconocía placa de hielo alguna, y una vez conocido el incidente se puso en conocimiento de la Constructora a fin de que procediera a solventar dicho problema que se había generado por la ejecución de las obras”.

- Condiciones particulares del seguro de responsabilidad civil de Inmobiliaria Constructora qqqqq, S.A.

Séptimo.- Concedido trámite de audiencia, el 8 de marzo de 2010 tiene entrada escrito de alegaciones de la parte reclamante, en el que se reitera la pretensión indemnizatoria y se ratifica la petición de informes solicitados en fase probatoria. Indica asimismo que no se le ha dado traslado del informe emitido por el encargado del servicio de mantenimiento de 13 de marzo de 2009.

Octavo.- El 18 de febrero 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 señalar, respecto a la alegación formulada por la parte interesada en relación a la falta de remisión del informe de 13 de marzo de 2009, que la propuesta de resolución indica que éste consta en el expediente, respecto del cual se ha concedido la posibilidad de dar vista del mismo en el correspondiente trámite de audiencia.

En cuanto a la no emisión del certificado-informe solicitado respecto de si existía una mujer destinada al servicio de conservación y mantenimiento de los viales municipales en el mes de diciembre de 2008 y partes de trabajo del personal al servicio en el mencionado destino, desde el día 25 de diciembre de 2008 hasta finales de enero de 2009, cabe indicar que si bien no se ha pronunciado la Administración de forma expresa al respecto, en la solicitud de informe al encargado del servicio de conservación y mantenimiento se hace constar que se indique si hubo requerimientos previos sobre dicha placa de hielo y si finalmente fue retirada por los servicios municipales. El 15 de enero de 2010 el encargado del Servicio de Conservación y Mantenimiento informa al respecto que una vez presentada la queja "(...) hasta dicha fecha se desconocía placa de hielo alguna", y que "una vez conocido el incidente se puso en conocimiento de la constructora a fin de que procediera a solventar dicho problema que se había generado por la ejecución de las obras".

En cualquier caso, el artículo 9 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial establece que "el órgano instructor solo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada". En cualquier caso y de conformidad con la fundamentación jurídica que se recoge en el cuerpo del presente dictamen, este Consejo Consultivo procede, en aras del principio de celeridad, a examinar el fondo de la cuestión debatida, por considerar que el resultado de la prueba propuesta, de acuerdo con lo señalado anteriormente, no afecta a la procedencia de estimar o desestimar la reclamación deducida, sin perjuicio de recordar que la denegación de la práctica de la prueba debe someterse a las exigencias previstas en el artículo transcrito.



3ª.- Concurren en la parte interesada 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, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de 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 interesada 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.

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, nexa 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 daños y perjuicios formulada por Dña. yyyyy, en representación de 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.

Por su parte, 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. 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.



Tal como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en su 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, es necesario 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 parte reclamante fue o no consecuencia del defectuoso estado de la acera, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

Debe tenerse en cuenta que, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo sentada en Sentencias de 5 de junio, 7 de julio, 20 de octubre y 16 de diciembre de 1997 y 10 de febrero de 1998, entre otras, "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".

Asimismo ha de precisarse que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva, no convierte a la misma en responsable de todos



los resultados lesivos que puedan producirse por el simple hecho de que ocurran en sus instalaciones. Conforme mantiene el Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de junio de 1998, "el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, supuesto que cualquier acaecimiento lesivo -y así ocurre en el presente caso- se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien, como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal. El problema se reduce a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final. De las soluciones brindadas por la doctrina la teoría de la condición o de la equivalencia de las causas que durante tanto tiempo predominó en el Derecho Penal, según la cual es causa del daño toda circunstancia que de no haber transcurrido hubiera dado lugar a otro resultado, está hoy sensiblemente abandonada".

Continúa la citada Sentencia: "La doctrina administrativista se inclina más por la tesis de la causalidad adecuada, que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso el resultado se corresponde con la actuación que lo originó es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una *conditio sine qua non*, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición, por sí sola, no basta para definir la causalidad adecuada. Es necesario además que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo. Sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño (*in iure non remota causas, sed proxima spectatur*). De esta forma quedan excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios determinantes de fuerza mayor".

Por otro lado, es doctrina del 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.

Señalado lo anterior, ha de establecerse si la caída que sufrió la reclamante es o no imputable a la Administración. Recae sobre la parte interesada la carga de la prueba, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

La cuestión se centra, por tanto, en establecer si ha resultado probado que la caída se produjo en el lugar y circunstancias señaladas por la reclamante, a lo que ha de responderse de forma negativa, ya que la única prueba existente al respecto es su propia declaración, lo que se muestra claramente insuficiente para acreditar tal hecho. La denuncia formulada ante la Guardia Civil es muy posterior en el tiempo al siniestro; y preguntada la reclamante sobre si existen testigos de los hechos responde que sí pero que desconoce su nombre, que intentará localizarlos y que se trata de dos personas vecinas de la localidad.

Pese a ello no solicita prueba testifical al respecto y de las alegaciones y documentación que obra en el expediente no consta circunstancia alguna que permita considerar que existen indicios para tener por acreditados los hechos en la forma señalada por la parte reclamante.

Por otra parte, la acreditación de las lesiones sufridas por la reclamante sólo prueba la existencia de los daños, pero no su causa. Por ello, a la vista de los documentos obrantes en el expediente, no puede considerarse que los daños sufridos por la reclamante obedezcan a las causas señaladas por ésta.

Al no presentar la reclamante ninguna otra prueba que permita demostrar la veracidad y el alcance de sus afirmaciones, no puede entenderse como acreditado que la caída sufrida se produjera en el lugar indicado ni que, en su caso, fuera debida a la causa y circunstancias señaladas.



Al no resultar probada la existencia de un título de imputación adecuado que permita responsabilizar al Ayuntamiento de las consecuencias derivadas de la caída sufrida por la interesada, 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. 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.