



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

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 23 de septiembre 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 23 de agosto 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, representada por su hija Dña. ccccc, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 25 de agosto de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 951/2010, 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. Pérez Solano.

Primero.- El 18 de marzo de 2008 Dña. xxxxx, de 84 años de edad, representada por su hija Dña. ccccc, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos el día 7 de marzo del mismo año en la entrada a la Plaza xx1 por la



plaza de xx2 de dicha localidad, al tropezar con unas baldosas que estaban hundidas y otras levantadas, lo que le provocó diversas contusiones y la rotura de las gafas y de un enganche de la dentadura postiza.

Reclama, sin cuantificarlo, el coste económico de la reposición de las gafas y del enganche de la dentadura postiza, los gastos derivados de la contratación de una persona que necesitó tras la caída para realizar los trabajos de casa. Indica también que no solicita indemnización por daños morales, ya que difícilmente pueden ser evaluados al día de la reclamación.

Aporta con la reclamación copias del documento acreditativo de la representación, del informe de Urgencias de 7 de marzo de 2008 y de fotografías del lugar del accidente. Señala que presenciaron la caída su cónyuge D. tttt1 y D. tttt2.

Segundo.-El 17 de abril de 2008 el Jefe de la Sección de Ingeniería de Caminos y Tráfico del Ayuntamiento informa que "El pavimento de la zona indicada, concebida inicialmente para zona peatonal, sufre continuos deterioros debido al paso repetitivo de todo tipo de vehículos que diariamente se produce sobre él. Por más que los servicios de mantenimiento se afanan en intentar que el estado de mantenimiento sea el adecuado, esto no es posible debido a la circunstancia a la que me he referido".

Tercero.- El 24 de abril de 2008 se concede trámite de audiencia a la reclamante, quien el 7 de mayo de 2008 presenta alegaciones en las que reitera su pretensión y cuantifica los daños morales padecidos en 3.000 ó 4.000 euros. Aporta también presupuesto de óptica de reposición de gafas por valor de 550 euros y recibos de asistencia domiciliaria de los meses de marzo y abril de 2008, por importe de 430 y 500 euros respectivamente.

Cuarto.- Constan en el expediente sendas comparencias de 7 y 16 de mayo de 2008, de los testigos referidos en el antecedente primero de este dictamen, en las que figura un relato de los hechos coincidente con el que se realiza en la reclamación.

Quinto.- El 6 de julio de 2009 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación planteada, en cuantía de 550 euros, cantidad que se corresponde con la valoración de la reparación de las gafas. Se



desestima la reclamación en lo relativo a los gastos de asistencia domiciliaria y a los daños morales por entender que no están debidamente acreditados. La propuesta no contiene alusión alguna a la indemnización solicitada para la reposición del enganche de la dentadura postiza.

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 carácter general 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 debe ponerse de manifiesto que el trámite de audiencia al reclamante debe realizarse, según dispone el artículo 11 del citado Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, una vez instruido el expediente y concluida, por tanto, la fase probatoria. En este procedimiento el 28 de abril de 2008 se concede trámite de audiencia, mientras que la cita a los testigos para comparecencia es notificada al cónyuge de la reclamante, D. tttt1, el día 29 de abril de 2008 y a D. tttt2 el 13 de mayo de 2008.

También ha de ponerse de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (18 de marzo de 2008) hasta que se



formula la propuesta de resolución (6 de julio de 2009). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración de los principios y criterios que han de regir la actuación administrativa, 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 a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre y se ha acreditado la representación en los términos por ella establecidos. 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.

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 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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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”, lo que necesariamente incluye su mantenimiento, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, ya citada.

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 del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de la petición, la única cuestión planteada consiste en 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 reclamante fue o no consecuencia del defectuoso estado de la vía pública, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

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

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 Pública, 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.

La carga de la prueba 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. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados. Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de



enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

En el supuesto sometido a dictamen, la actividad probatoria de la parte actora ha sido suficientemente eficaz para acreditar el presupuesto fáctico de su reclamación. Así, la declaración de la interesada se ve corroborada por el relato de los hechos coincidente con el que ella ha expuesto que realizan los testigos y si bien el vínculo matrimonial que liga a uno de ellos con la reclamante pudiera permitir poner en cuestión su imparcialidad, ello se soslaya a través de la declaración de otro testigo, que indica no guardar relación alguna con la interesada. Por otra parte, el informe técnico emitido en el procedimiento, pone de manifiesto que el pavimento en el lugar de la caída se encuentra deteriorado y que su estado de mantenimiento no es el adecuado. Así lo admite también la propuesta de resolución que reconoce que la Administración municipal no ha cumplido adecuadamente sus obligaciones derivadas de su competencia en pavimentación de vías públicas y que, por tanto, existe un funcionamiento anormal de un servicio público, con resultado dañoso derivado de las obras de urbanización de una vía pública de su competencia y titularidad, por lo que concurren los requisitos exigidos para apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización a abonar a la reclamante, la propuesta de resolución la cifra en 550 euros en concepto de reposición de las gafas. Tal estimación parcial se comparte por este Consejo Consultivo, al considerar que no queda acreditado en el expediente que los gastos de asistencia domiciliaria, cuyos recibos se aportan por la reclamante, tengan su origen o estén vinculados con la caída, ni se ha probado tampoco por aquélla la existencia de los daños morales que reclama. Tampoco consta probado el daño reclamado por el concepto de reposición de enganche de la dentadura, pues la reclamante no ha aportado informe médico que lo acredite, ni factura o presupuesto que permita cifrar en este punto la indemnización.

El importe de la indemnización deberá 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, por importe de 550 euros, 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.