



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 23 de septiembre 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 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, 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 968/2010, 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 23 de octubre de 2009 Dña. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos en una caída ocurrida el 30 de septiembre anterior en la calle xx1 de esa ciudad por la falta de cuatro baldosas en la acera. No cuantifica la indemnización que reclama.



Acompaña a su reclamación copia del informe de Urgencias y de los partes médicos de baja.

Posteriormente, previo requerimiento del Ayuntamiento, la reclamante expone que el percance sucedió en la "calle xx1 nº 5 (sic) de xx2 frente a la mercería xxxx2", que se dio aviso al 112, que se personó la clave B25 de Policía Local que realizó un parte de intervención y que éste fue registrado el 5 de octubre de 2009 con el nº xxx/5/09. Aporta nuevos partes de baja.

Segundo.- El 9 de marzo de 2010 el Jefe de la Sección de Ingeniería de Caminos y Tráfico emite un informe en el que señala que las deficiencias fueron reparadas por la Brigada de mantenimiento de viales. Se adjunta al informe una fotografía del lugar de la caída en el que se aprecian las deficiencias alegadas.

Tercero.- En el trámite de audiencia la interesada expone que ha estado de baja desde el 1 de octubre de 2009 hasta el 14 de enero de 2010, que aún tiene molestias en la rodilla y que no se ha podido presentar a las pruebas de capacitación y habilitación para vigilante de seguridad.

Cuarto.- El 10 de mayo de 2010 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación. Se argumenta que no ha quedado acreditado el nexo causal entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, porque las pruebas aportadas por la reclamante (informe de Urgencias y partes de baja por incapacidad temporal -sin compulsar-) no son suficientes para obtener la convicción de que el daño se produjo por causas imputables al funcionamiento de la Administración Local.

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 la demora del Ayuntamiento (casi tres meses) en solicitar el dictamen del Consejo Consultivo desde la formulación de la propuesta de resolución.

Asimismo, ha de insistirse en la obligación que tiene el Ayuntamiento consultante de incorporar a los expedientes que remita a este Consejo Consultivo el índice numerado de documentos que los conforman, tal y como exige el artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre.

3ª.- Concurren en la reclamante 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 del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, 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.

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, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 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, y no basta 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.- En cuanto al fondo del asunto, comprobada la realidad del daño sufrido por la reclamante, es preciso determinar si ese 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.

La reclamante, a la sazón de 26 años de edad, alega que la caída se produjo por la falta de unas baldosas en la acera.

En el informe de la Sección de Ingeniería de Caminos y Tráfico se admite la existencia de deficiencias en las baldosas ya que se indica que éstas fueron reparadas. Además, la fotografía que se adjunta al informe permite apreciar que el estado del pavimento no era el adecuado para el tránsito de peatones.

En cuanto a la causa del percance, el Ayuntamiento considera que no se ha acreditado y propone desestimar la reclamación. Afirma que no está probada la causa de la caída, porque las pruebas aportadas por la reclamante (informe de Urgencias y partes de baja por incapacidad temporal -sin compulsar-) no son suficientes para obtener la convicción de que el daño se produjo por causas imputables al funcionamiento de la Administración Local.

Este Consejo, sin embargo, discrepa del criterio del Ayuntamiento y considera que la reclamación ha de ser estimada, ya que la valoración conjunta



de los elementos probatorios obrantes en el expediente -no desvirtuados por el Ayuntamiento- permite tener por cierto que el percance ocurrió como alega la reclamante.

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. Asimismo, es reiterada doctrina de este Consejo Consultivo que la simple manifestación del reclamante no es bastante para considerar acreditados los hechos que alega. Pero también lo es que no se puede obligar al interesado a articular una *probatio diabolica*, en el sentido de cargarle con la obligación de tener testigos en el momento del percance, o en caso contrario ver desestimada su pretensión. En estos casos, será la valoración global de las pruebas aportadas la que permita tener por probados o no los hechos que se alegan. Por su parte, la Administración debe probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por el reclamante.

Pues bien, la interesada aporta como prueba la identificación de los agentes de policía que acudieron al lugar, los datos necesarios del parte de intervención de la Policía Local -para su identificación por el Ayuntamiento- y el informe de Urgencias en el que la paciente refiere el motivo de la caída ("caída casual en la calle por unas baldosas mal colocadas").

A juicio de este Consejo, estos indicios de prueba son suficientes para que el Ayuntamiento, por su facilidad probatoria, pudiera haber comprobado la veracidad de los hechos con el simple examen del parte de intervención policial. Sin embargo, a pesar de los datos aportados, el Ayuntamiento no ha realizado actividad alguna de verificación de los hechos y se ha limitado a proponer la desestimación de la reclamación por falta de prueba de la causa de la caída. Esta actitud indolente del Ayuntamiento conlleva que haya de soportar las consecuencias de su inactividad probatoria, de acuerdo con los principios de la carga de la prueba, y considerar ciertos los hechos alegados por la reclamante.

Por ello, al ser el Ayuntamiento el responsable de la pavimentación y mantenimiento de vías públicas urbanas (artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2



de abril) y no haber sido alegada circunstancia alguna que pudiera exonerarle de responsabilidad, la reclamación debe estimarse.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, la interesada alega que estuvo de baja desde el 1 de octubre de 2009 hasta el 14 de enero de 2010.

Sin embargo, no figuran en la documentación remitida los partes de baja y de alta que acrediten este extremo, por lo que la fijación de la cuantía indemnizatoria deberá realizarse en un posterior expediente contradictorio en el que se dé audiencia a la interesada. Ello sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento, 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.