



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 20 de febrero de 2013, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx*, 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 30 de julio de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 6 de agosto de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 492/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- El 24 de mayo de 2011 Dña. xxxx, de 64 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos el día 29 de julio de 2010 en la confluencia de la calle xx con la carretera de xx1 de dicha localidad, al resbalar



en una rampa existente en la calle xx, a consecuencia de lo cual sufrió esguince de tobillo y rotura de ligamentos.

Acompaña a su reclamación fotografías del lugar de la caída al tiempo del accidente y meses después, tras los que se colocó una barandilla de protección, informe del Servicio de Urgencias y otros informes médicos, entre ellos el de alta médica causada el 28 de febrero de 2011 tras realizar tratamiento rehabilitador, y facturas de gastos médicos.

Solicita una indemnización total de 13.828,78 euros por el período de incapacidad temporal hasta el alta, secuelas y gastos médicos.

Propone la práctica de prueba testifical y que se requiera informe de la Policía Local sobre las caídas acaecidas en ese mismo lugar en los últimos cinco años.

Segundo.- El 23 de junio el Jefe de Servicio de Vialidad emite informe en el que señala que "La confluencia entre la carretera de xx1 y la calle xx, debido al desnivel existente entre las mismas, al parecer, se resolvió con una transición de importante pendiente, que en condiciones normales no debería provocar daños en el tránsito peatonal (...), con independencia de lo anterior y para evitar posibles incidencias se instaló una barandilla para evitar en todo momento el paso a su través".

Tercero.- El 1 de julio el Jefe de la Policía Local emite informe en los siguientes términos: "Consultados los archivos obrantes en este Jefatura, solamente se ha encontrado una intervención en dicho lugar durante los últimos cinco años, la cual le adjunto en fotocopia".

Cuarto.- El 6 de julio el asesor jurídico del Ayuntamiento informa la reclamación y propone su desestimación. Argumenta lo siguiente:

"Como tiene sentado el TSJ de Castilla y León, Valladolid, en sentencia 90/2010, de 21 de enero, con carácter general una caída derivada de un tropiezo en un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles, entraña un daño no antijurídico.

»Pues bien, en el supuesto que nos ocupa el desnivel existente es claramente advertible para cualquier peatón que transite con la diligencia



debida, habida cuenta que la diferencia del tipo de loseta empleada ya advierte de un desnivel que, en sus dimensiones, no es mayor que el de un peldaño.

»Además, tampoco se puede desconocer que la propia reclamante reconoce que tenía algún impedimento para deambular con normalidad, sea por el tipo de calzado o lo que fuere, ya que en otro caso no se comprende que tuviera que bajar por la calle agarrándose a la pared y sin que tampoco haya acreditado algún tipo de minusvalía o limitación funcional”.

Quinto.- Concedido el 7 de julio trámite de audiencia a la reclamante, el día 20 de dicho mes presenta alegaciones en las que reitera su pretensión y la necesidad de practicar la prueba testifical propuesta que no ha sido acordada.

Sexto.- A requerimiento del asesor jurídico de 26 de julio por, sobre si la citada rampa cumplía con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ordenanza de Accesibilidad Integral y el motivo por el cual se había instalado la barandilla de protección, el 1 de septiembre el Área de Ingeniería Civil informa lo siguiente:

“1.-Con fecha 23 de junio de 2011, se contestó por parte del Servicio de Vialidad sobre el tema en cuestión. El escrito forma parte del expediente que se tramita.

»2.-El desnivel existente entre la carretera de xx1 y la calle xx, fue resuelto en su día creando una transición de importante desnivel. Las obras indicadas en ningún momento fueron objeto de informe por parte de este Servicio, desconociéndose quién pudo ejecutarlas, aunque probablemente estén relacionadas con trabajos de urbanización realizados en esa zona.

»3.-Indicar que la transición objeto de denuncia en ningún momento se puede considerar como acceso peatonal. De hecho existe un acceso peatonal en la intersección de dichas calles.

»Se instaló una barandilla por parte del Servicio de Vialidad para evitar males mayores, una vez conocida la existencia de la transición como consecuencia de la caída denunciada”.

Séptimo.- El 11 de mayo de 2012 se acuerda proceder al interrogatorio de la reclamante y a la práctica de la prueba testifical por ella propuesta. El 4



de junio el instructor del procedimiento hace constar que ni la reclamante ni los dos testigos citados comparecieron el día señalado para la realización de las pruebas.

Octavo.- En escrito del instructor de 18 de junio consta igualmente la interposición por la interesada de recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Noveno.- El 21 de junio el asesor jurídico del Ayuntamiento emite nuevo informe en el que señala que "En el informe de 26 de junio de 2011 se proponía la práctica de una serie de diligencias (interrogatorio de la reclamante, testifical propuesta por la reclamante e informe del Área de Ingeniería Civil), de las cuales sólo se ha practicado la última, en cuanto a las otras dos no se han llevado a cabo por causas ajenas a la Administración. En particular, la primera, porque la reclamante se ha negado a ello.

»Así pues, la única novedad introducida en el expediente es el informe del Área de Ingeniería Civil, en el que se hace constar que la transición objeto de denuncia en ningún momento se puede considerar como acceso peatonal. Siendo claro que el contenido de dicho informe lo que hace es exonerar al Ayuntamiento de responsabilidad, no cabe sino ratificar el informe jurídico de 6 de julio de 2011, en el sentido de que se propone desestimar la reclamación".

Décimo.- El 10 de julio de 2012 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.

Decimoprimer.- Por Acuerdo de 6 de septiembre el Presidente del Consejo Consultivo requiere al Ayuntamiento de xxx1 para que aporte documentación acreditativa de la concesión de un nuevo trámite de audiencia a la reclamante, en el que le sea puesto de manifiesto todo el expediente de acuerdo con el artículo 11.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

Este requerimiento encontraba su justificación en que, tras el trámite de audiencia a la reclamante realizado el 7 de julio de 2011, fueron emitidos



distintos informes en el procedimiento -el de 1 de septiembre de 2011 del Área de Ingeniería Civil del Ayuntamiento y el informe jurídico de 21 de junio de 2012-, ambos previos a la redacción de la propuesta de resolución formulada el 10 de julio de 2012.

Decimosegundo.- El 30 de enero de 2013 se recibe la acreditación de haberse cumplimentado el trámite de audiencia, sin que la interesada haya hecho uso de éste. Se mantiene, por ello, la propuesta de resolución formulada.

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 apartado tercero, 2.d) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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 el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (24 de mayo de 2011) hasta que se formula la propuesta de resolución (10 de julio de 2012). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una infracción 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 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 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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída en la acera por la que transitaba a causa de su estado defectuoso.

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.

La eventual responsabilidad del Ayuntamiento encuentra además su base en el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, el cual 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".

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por el 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, 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, a la vista de los documentos que integran el expediente, no puede considerarse probada la realidad del suceso en que se fundamenta la reclamación. Así, la reclamante -que solo aporta fotografías del lugar en el que indica que ocurrió el accidente- no presenta ningún principio de prueba que permita demostrar que la lesión se produjo en el lugar señalado en el escrito de reclamación, ni que ello ocurriera como consecuencia del defectuoso estado de la acera, sin que, por otro lado, figure en el expediente parte de intervención de la Policía Local, o cualquier otro medio de prueba, o al menos indicio, que permita confirmar su versión. Es cierto que la reclamante propone el examen de dos testigos, pero citados en forma por la Administración no concurren a la práctica de la prueba. Citada igualmente la reclamante para interrogatorio, tampoco comparece.

Por ello, de acuerdo con la doctrina de este Consejo Consultivo, en el sentido de que no basta la simple declaración del interesado para dar por



probado el suceso en el que se fundamenta la pretensión indemnizatoria (por todos Dictamen 1.097/2007), debe desestimarse.

A efectos puramente dialécticos cabe añadir que, si bien la acera en la que la reclamante sitúa la caída presentaba una transición de importante desnivel, la pendiente en condiciones normales no debería provocar daños en el tránsito peatonal, tal como señala el informe técnico. Ello se corrobora por el informe de la Policía Local que refiere que "solamente se ha encontrado una intervención en dicho lugar durante los últimos cinco años". El informe jurídico añade que el desnivel era advertible mediante el empleo de la diligencia debida, ya que la diferencia del tipo de loseta empleada advierte de un desnivel que, en sus dimensiones, no es mayor que el de un peldaño. Pone también de manifiesto que la propia reclamante reconoce que tenía algún impedimento para deambular con normalidad, ya que afirma que bajaba por la calle agarrándose a la pared. Todo ello determina que la causa del daño deba situarse en la esfera de imputabilidad de la víctima, quien debió extremar la precaución, con lo que la falta de empleo de la diligencia exigible interrumpiría el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado y conduciría igualmente a la desestimación de su pretensión.

6ª.- Sin perjuicio de las consideraciones anteriores y al constar que la interesada ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación, por silencio administrativo, de la reclamación de responsabilidad patrimonial, resulta obligado advertir que, en el caso de que en dicho proceso o en otro hubiera recaído sentencia firme, no procedería ya dictar resolución alguna en vía administrativa, sino dar cumplimiento en sus propios términos al fallo de la sentencia.

III CONCLUSIONES

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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