



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero
Sr. Ramos Antón, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 27 de agosto de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxx*, 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 4 de mayo de 2015 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. xxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 5 de mayo de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 178/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El 14 enero de 2013 Dña. xxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos el día 9 de enero anterior, al tropezar con una rejilla de agua situada en la acera de la calle cc1 de dicha localidad.



No cuantifica la indemnización solicitada y adjunta un informe médico.

Segundo.- Costa en el expediente informe de la Policía Local sobre el accidente, en el que se indica que "Personados en el lugar nos entrevistamos con Dña. xxx (...), que nos manifiesta que caminaba por la acera (...) cuando fortuitamente introdujo un pie en el canal de recogida de aguas pluviales que discurre con el medio de la acera y al que le faltaba un tramo de rejilla.

»Se comprueba por parte de los Agentes la falta de la rejilla, que se encuentra en el interior de la canaleta y que es repuesta provisionalmente, dando aviso al servicio correspondiente para su reparación (...)"

Tercero.- El 26 de marzo la Sociedad Mixta Aguas de xxxx1, S.L. informa de que "la imputación que se hace no es por el mal uso del Servicio Público de la red de alcantarillado, sino por el mal estado de la vía urbana. (...) No consta comunicación por parte del Ayuntamiento a Aguas de xxxx1, ni reclamación de particulares, respecto a la ausencia de rejillas o la existencia de huecos por ese motivo, o defectos en las mismas ni el requerimiento para su subsanación. Es decir, que ninguna responsabilidad es imputable a este Servicio, siendo la única responsabilidad imputable, aquella que se genere en el caso de que se causen daños después de que el titular de las instalaciones inste a este Servicio a su reposición (...)"

Cuarto.- El 11 de abril el ingeniero técnico municipal del Servicio de Aguas informa que la reclamación deberá ser atendida por la sociedad responsable del contrato de aguas, en virtud del apartado 9 de las "Cláusulas Específicas del Contrato para la prestación del Servicio de Alcantarillado".

Quinto.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante, el 9 de mayo de 2013 presenta alegaciones. Acompaña diversa documentación médica.

Sexto.- El 3 de noviembre de 2014 la reclamante presenta un escrito en el que cuantifica la indemnización solicitada en 17.895,42 euros. Adjunta un informe médico pericial.

Séptimo.- El 14 de abril de 2015 se formula informe-propuesta de resolución desestimatorio 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.

Octavo.- Mediante Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de 12 de mayo de 2015 se requiere al Ayuntamiento de xxxx1 para que complete la instrucción del procedimiento, al no constar en el expediente dato alguno sobre la rejilla que ocasionó la caída de la reclamante. Se desconoce su tamaño, situación, profundidad, visibilidad etc., incluso no consta si estaba total o parcialmente rota, por lo que difícilmente se puede valorar, como hace el informe propuesta, si "el riesgo inherente al funcionamiento del servicio público ha rebasado o no los límites impuestos por los estándares de seguridad jurídica", y si era exigible a la reclamante el autocontrol de su propia de ambulación. Por ello, se solicita la emisión de un nuevo informe, la posterior concesión de un trámite de audiencia y una nueva propuesta de resolución congruente con los nuevos datos aportados. Igualmente se acuerda suspender el plazo para emitir dictamen.

El 31 de julio tiene entrada en el Consejo Consultivo de Castilla y León la siguiente documentación:

- Informe del Gerente de Aguas de xxxx1 de 11 de junio, en el que se indica que "se trata de una rejilla longitudinal formada por tramos de 0,50 m., que discurre por el centro de las aceras de la Avenida cc1, destinada a recoger las aguas superficiales, pluviales y de limpieza viaria, rejilla que tapa la canaleta por donde tiene que circular el agua superficial hasta el imbornal que conduce ésta hacia las canalizaciones subterráneas del saneamiento municipal. Estas rejillas son propias y forman parte de la acera y por lo tanto conforman un conjunto del pavimento. Se colocan para no dejar las canaletas al aire y que puedan ser peligrosas para los viandantes.

» La medidas del tramo de la rejilla que ocasionó la caída son las siguientes:

»Largo; 0,50 m.

»Ancho: 0,13 m.

»Profundidad 0,15 m".



»Se adjunta una fotografía.

- Documentación acreditativa de la concesión de un nuevo trámite de audiencia y alegaciones de la interesada.

Recibida la mencionada documentación, se reanuda el plazo para la emisión del 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.i), 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.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, 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 la parte interesada presenta la reclamación (14 enero de 2013) hasta que se formula la propuesta de resolución (14 de abril de 2015). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

Igualmente debe hacerse un reproche a la tramitación del procedimiento. Después del informe preceptivo y el segundo trámite de audiencia debió



dictarse una nueva propuesta de resolución para recoger los nuevos datos incorporados al expediente. No obstante, dadas las dilaciones que ha sufrido este procedimiento, este Consejo ha tomado en considerado la propuesta inicial, no antes de advertir la referida deficiencia procedimental.

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, nexos causales que implican 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. xxx, a causa del defectuoso estado de la acera por la que transitaba.

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 urbanas” según lo dispuesto en el artículo 26.2.e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, lo que necesariamente incluye su mantenimiento.

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 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, 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.

En el supuesto sometido a dictamen, si bien la Administración admite la existencia de un hueco en la acera por la ausencia de una rejilla, considera que éste es perfectamente visible, por lo que entiende que el origen del daño estaría localizado en la esfera de imputabilidad de la víctima, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación, lo que determina la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño sufrido.

Este Consejo discrepa del informe propuesta desestimatorio de la reclamación. El hueco existente tiene un tamaño considerable (aproximadamente de largo: 0,50 metros; ancho: 0,13 metros; y 0,15 metros de profundidad) y la fotografía incorporada al expediente muestra que está situado en el centro de la acera limitado por las mesas de una terraza y que la rejilla tiene un color oscuro, similar al hueco que deja su ausencia, por lo que no parece ser fácilmente visible. Por ello, en ese estado, la acera puede considerarse peligrosa.

Como consecuencia de estas circunstancias, este Consejo considera que el Ayuntamiento no ha cumplido con los deberes de conservación y mantenimiento de la acera y tampoco ha indicado el posible peligro, al no proceder a reparar la zona ni señalar o vallar ésta para impedir sucesos semejantes para los transeúntes que deambulan con normalidad por la acera.

Por consiguiente, en este caso las lesiones y daños se debieron al funcionamiento anormal de un servicio público municipal. Correspondía a los servicios técnicos de la Administración local velar por el correcto mantenimiento



de las vías públicas, poniendo los medios personales y materiales necesarios para que aquéllas se encuentren en las debidas condiciones de seguridad, por lo que es evidente que se dan los requisitos exigidos para la procedencia de la responsabilidad patrimonial reclamada y, en concreto, la relación de causalidad entre el funcionamiento anormal del servicio público y las lesiones y secuelas sufridas por la reclamante, al ser la ausencia de una rejilla de aguas, la causa determinante del accidente de aquélla.

Por ello, al concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, la reclamación debe estimarse.

6ª.- Resta por último examinar la cuantía indemnizatoria solicitada por la interesada. Habida cuenta de que la postura de la Administración era desfavorable a la estimación de la reclamación (por lo que no ha entrado a valorar las correspondientes partidas) y que no constan en el expediente documentos que acrediten la valoración de daño personal realizada, ésta debe determinarse en expediente contradictorio instruido al efecto.

Todo ello sin perjuicio de que el importe de la indemnización se actualice 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.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria, en los términos expuestos en el cuerpo del presente dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxx, 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.