



Sr. Amilivia González, Presidente

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

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 1 de octubre de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. 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 31 de agosto 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 D. xxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 370/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por 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. Ramos Antón.

Primero.- El 4 de agosto de 2014 D. xxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños sufridos el día 23 de enero anterior en una caída motivada por el defectuoso estado de la acera, a la altura del número 38 de la calle cc1 de dicha localidad, en la que había una tapa de registro parcialmente levantada.

Solicita una indemnización total de 8.038,38 euros.

Acompaña a su escrito unas fotografías y copias de un informe de la Policía Local, de una nómina y de diversos informes médicos.

Segundo.- El 2 de octubre el Jefe de la Policía Local informa que en sus archivos únicamente hay constancia de un aviso por la caída.

Se adjunta ficha del aviso.

Tercero.- El 5 de noviembre se admite a trámite la reclamación y se nombra instructora del procedimiento.

Cuarto.- El 5 de diciembre la ingeniera técnica de obras públicas informa:

“El lugar donde el reclamante dice haber sufrido los daños se corresponde con la tapa del armario de contadores padre del bloque de viviendas del número 38 de la misma calle, edificio bbbb, siendo, a juicio de la Técnica que suscribe responsabilidad de la Comunidad de Propietarios el mantenimiento en buen estado de la cámara que alberga los contadores, y en este caso de la tapa de la cámara. La tapa se encuentra en mal estado desde hace bastante tiempo, habiéndose emitido distintos informes por la Técnica que suscribe, el primero el 24 de mayo del 2011 y el segundo el 24 de marzo del 2014, habiendo dado traslado de los mismos a la Comunidad de Propietarios, aunque ambos fueron devueltos al Ayuntamiento. Con posterioridad a la fecha de envío del último escrito, se ha procedido a nivelar la tapa por la Comunidad de Propietarios al haber contactado con la Administradora de la Comunidad”.

Se adjunta copia de los escritos remitidos a la comunidad.

Quinto.- El 27 de febrero de 2015 comparece D. xxx y concede su representación a D. yyyy.

Sexto.- Es mismo día se practica la prueba testifical solicitada por el reclamante. La testigo propuesta no presencié directamente la caída, aunque vio al reclamante inmediatamente después, reconoce el lugar de los hechos y

manifiesta que la tapa se encontraba fatal, por lo que después del accidente la cambiaron.

Séptimo.- Concedido trámite de audiencia a la parte reclamante, el 19 de mayo presenta alegaciones.

Octavo.- El 21 de agosto de 2015 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.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 el interesado presenta la reclamación (4 de agosto de 2014) hasta que se formula la propuesta de resolución (21 de agosto 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.

3ª.- Concurren la parte 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 D. xxx, debido al 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 públicas" según lo dispuesto en el artículo 26.1.a) 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, a la vista de las actuaciones practicadas en el expediente, cabe apreciar la existencia de una relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento anormal del servicio público, por cuanto la manifestación del interesado, corroborada por los informes de la ingeniera técnica de obras públicas municipal, acredita el defectuoso estado de conservación de la vía pública por la existencia de una tapa de registro con uno de los extremos levantado y que se encontraba sin señalización.

La Administración titular de la vía pública, en este caso el Ayuntamiento de xxxx1, en ningún momento deja de asumir las obligaciones de cuidado y conservación de ésta, ni la responsabilidad por los daños que el funcionamiento del servicio pueda ocasionar a terceros, de tal suerte que el incumplimiento de esta obligación se erige en título de imputación de responsabilidad frente a dicha Administración.

Como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid de 25 de abril de 2006, "A la vista del artículo 25 de la Ley 7/85, reguladora de las Bases del Régimen Local, corresponde al Ayuntamiento la seguridad de los lugares públicos, la conservación de caminos, vías y el alcantarillado. Y la responsabilidad del Ayuntamiento surge por la titularidad en el ejercicio de dichas competencias que no se han ejercido adecuadamente lo que ha supuesto un funcionamiento anormal de un servicio público de competencia municipal, comprensivo de un quehacer de la Administración demandada como acto de gestión pública, incluidas las omisiones, puramente materiales o de hecho, al no haber observado aquélla las medidas eficaces y suficientes en orden al control, conservación y mantenimiento del alcantarillado y de la vía pública, conducta de omisión que producida en el seno de una actividad administrativa, en cuanto el artículo 25.2 d) y l) de la Ley de Bases de Régimen Local confiere al Municipio el ejercicio de

las competencias en materia de servicio de alcantarillado y conservación de las vías públicas, supuso el funcionamiento anormal de un servicio público y desató un resultado dañoso no justificado, mediando además relación de causalidad entre el hecho imputado a la Administración y la lesión originada a la parte actora”.

De acuerdo con lo expuesto, se considera que existe título de imputación suficiente respecto del Ayuntamiento de xxxx1 por incumplimiento del deber de vigilancia y mantenimiento genérico de las vías en condiciones de seguridad. Y ello porque, aun cuando el registro donde se produjo la caída fuera propiedad de la comunidad de propietarios, como parece sugerirse en el expediente, el incumplimiento del deber de vigilancia por parte del Ayuntamiento determina un funcionamiento anormal de la entidad local, susceptible de generar la consiguiente responsabilidad patrimonial.

Ello no es óbice para que el Ayuntamiento repita luego contra la entidad eventualmente responsable de la conservación y mantenimiento del citado registro, pero sin que esta responsabilidad final pueda servir a la Administración encargada de la conservación de la vía para desvanecer la suya propia frente a terceros (en este sentido, los dictámenes del Consejo de Estado nº 3664/2003, de 12 de febrero de 2004, o de este Consejo Consultivo nº 198/2015, de 16 de junio).

Tampoco procede la exoneración de la responsabilidad municipal, como señala la propuesta de resolución, apelando a la imprudencia del reclamante ante la visibilidad del defecto y la amplitud de la acera que, se dice, permitía sortear aquel. Frente a tales afirmaciones, sin embargo, la fotografía incorporada al expediente revela que al tratarse la tapa de una superficie oscura es difícilmente apreciable su defecto, a lo que debe añadirse que el control de la propia deambulacion no es una regla absoluta, dado que su pretendida incondicionalidad se ve necesariamente determinada por el juego del principio de confianza de los peatones en las condiciones de seguridad de las aceras por las que transitan. De este modo, no cabe trasladar al particular un incumplimiento flagrante del deber de vigilancia y conservación, cual es que la Administración conocía el estado de la tapa de registro al menos desde el 24 de mayo de 2011, sin que se hubiera reparado o colocado algún tipo de señalización que advirtiera de la presencia de tal peligro, habida cuenta, además, de la entidad de los daños que tal deficiencia podía ocasionar.

De acuerdo con ello y al estar presentes en este caso los requisitos necesarios para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial, esto es, la efectiva producción de un daño antijurídico que el interesado no tiene el deber jurídico de soportar, derivado en relación de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos, procede declarar la responsabilidad del Ayuntamiento, sin perjuicio, como se ha indicado, de que por éste se ejerciten las acciones de repetición que, en su caso, pudieran proceder.

6ª.- Determinada la concurrencia de los requisitos exigidos para que nazca la responsabilidad patrimonial, es necesario concretar la obligación reparadora que surge como consecuencia de ésta, o, lo que es lo mismo, el *quantum* de la indemnización.

Este Consejo considera que, ante la falta de documentación fehaciente e información suficiente sobre los conceptos a valorar, y dado que la Administración no se ha pronunciado sobre los conceptos reclamados, deberá fijarse la indemnización en expediente contradictorio tramitado al efecto. Se recomienda a tal fin seguir los criterios orientativos de valoración marcados en el baremo de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y la correspondiente actualización realizada anualmente por Resolución de la Dirección General de Seguros y Fondo de Pensiones.

En todo caso, 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.

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 de este dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial

iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la acera.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.