



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

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

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 26 de noviembre de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. 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 12 de noviembre 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. yyyy, en representación de D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 13 de noviembre de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 453/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y 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 de noviembre de 2014 D. yyyy, en representación de D. xxxx, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos en una caída sufrida el 11 de septiembre de 2014, en la calle cc1 de dicha localidad, al pisar un bordillo que estaba roto.

No cuantifica el importe de la indemnización solicitada.

Junto al citado escrito adjunta copia del poder para pleitos, reportaje fotográfico del lugar del siniestro y copia del informe médico.

Segundo.- El 26 de noviembre de 2014 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.- El 17 de febrero de 2015 el ingeniero civil de los Servicios Técnicos Municipales emite informe en el que indica:

“Que no existe en el expediente, informe de la Policía Mpal. en la fecha, que verifique y compruebe la veracidad de los hechos ocurridos según lo manifestado.

»Comprobado *in situ* la zona afectada y según las fotografías que se aportan, se comprueba que la acera de toda la zona próxima al lugar indicado se encuentra, en general, en unas condiciones muy aceptables de conservación y mantenimiento para los viandantes, salvo por la presencia de un trozo de bordillo roto.

»La zona donde se encuentra este bordillo parcialmente roto y perfectamente detectable y visible a simple vista, no es una zona habitual de tránsito de los peatones, ni tampoco es el lugar indicado y señalizado para cruzar la calle.

»Esta deficiencia solo afecta a una parte mínima y muy puntual en todo el ancho de la acera, y el viandante que en condiciones normales transita por ella, debe poder adaptar sus condiciones de tránsito al estado que presenta dicha acera en cada momento (...).”

Cuarto.- El 26 de febrero se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia, el 4 de marzo el interesado presenta alegaciones en las que reitera la pretensión inicialmente deducida y cuantifica la indemnización solicitada en 13.301,49 euros por 174 días

impeditivos y 5 puntos de secuela. Junto al escrito de alegaciones aporta informe médico.

Sexto.- El 30 de octubre 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 Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido, sustancialmente, 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 de indemnización (14 de noviembre de 2014) hasta que se formula la propuesta de resolución (30 de octubre 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 en el 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 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. yyyy, en representación de D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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, que, según lo dispuesto en el artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, resulta obligatoria para todos los municipios. Debe entenderse que esta competencia incluye el mantenimiento y la conservación de las vías públicas en condiciones adecuadas que permitan garantizar la seguridad de las personas y vehículos llamados a utilizarlas.

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 de las lesiones sufridas por la reclamante y la regularidad formal de su petición, debe establecerse 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, ya citada.

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 peligro que para el tránsito suponían los defectos alegados en el bordillo, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

Conforme a la doctrina del Tribunal Supremo sentada en Sentencias, entre otras, de 5 de junio, 7 de julio, 20 de octubre y 16 de diciembre de 1997 y 10 de febrero de 1998, que "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".

Asimismo ha de precisarse que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva, no convierte ésta en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple hecho de que ocurran en

sus instalaciones. Conforme mantiene el Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de junio de 1998, "el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, supuesto que cualquier acaecimiento lesivo -y así ocurre en el presente caso- se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien, como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal. El problema se reduce a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final. De las soluciones brindadas por la doctrina la teoría de la condición o de la equivalencia de las causas que durante tanto tiempo predominó en el Derecho Penal, según la cual es causa del daño toda circunstancia que de no haber transcurrido hubiera dado lugar a otro resultado, está hoy sensiblemente abandonada".

Continúa la citada Sentencia: "La doctrina administrativista se inclina más por la tesis de la causalidad adecuada, que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso el resultado se corresponde con la actuación que lo originó es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una *conditio sine qua non*, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición, por sí sola, no basta para definir la causalidad adecuada. Es necesario además que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo. Sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño (*in iure non remota causas, sed proxima spectatur*). De esta forma quedan excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios determinantes de fuerza mayor".

Por otro lado, es doctrina del Tribunal Supremo 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". En este sentido procede citar la Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

Señalado lo anterior, ha de determinarse si la caída que sufrió el reclamante es o no imputable a la Administración. Recae sobre la parte interesada la carga de la prueba, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

La cuestión se centra, por tanto, en establecer si ha resultado probado que la caída se produjo en el lugar alegado por el reclamante y por las concretas circunstancias que declara, a lo que ha de responderse de forma negativa, ya que la única prueba existente al respecto es su propia declaración, lo que se muestra claramente insuficiente para acreditar tal hecho. Por otra parte, la acreditación de las lesiones sufridas por el reclamante sólo prueba la existencia de los daños, pero no su causa.

En la reclamación se señala que ha sido testigo del accidente, además del lesionado, una persona que acompañó a éste al Hospital; sin embargo, no se solicita de un modo expreso la práctica de prueba testifical, ni se identifica el domicilio del testigo a efecto de poder practicar el correspondiente emplazamiento. Si bien se solicita expresamente el inicio de un "procedimiento probatorio", éste parece referido a las secuelas derivadas del accidente. Debe recordarse que el artículo 6 del ya citado Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial indica que, cuando el procedimiento se inicie por reclamación del interesado, deberá ir acompañada de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante.

Si bien el reclamante concreta el importe indemnizatorio que solicita, en el trámite de audiencia concedido no solicita ni la apertura de un periodo probatorio, ni la práctica de prueba testifical, y ello a pesar de que en el informe del servicio se indica de modo expreso que "no existe en el expediente, informe de la Policía Mpal. en la fecha, que verifique y compruebe la veracidad de los hechos ocurridos según lo manifestado".

No obstante lo señalado, se recuerda que la Administración, en el supuesto de que no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados, puede acordar la apertura de un periodo de prueba y, en este sentido, podría haber requerido al interesado para que señalase el domicilio de quien indica ser testigo de los hechos, a los efectos de poder practicar la correspondiente prueba testifical sobre los hechos.

En cualquier caso, sin perjuicio de que hubiera sido procedente declarar la retroacción de actuaciones a los efectos de practicar la correspondiente prueba testifical, razones de eficacia y economía procedimental hacen que resulte más conveniente entrar en el fondo del asunto.

Además, en este caso, aun en el supuesto de dar por probado que la caída aconteció en el lugar señalado, no se aprecia la existencia del necesario nexo causal. El defecto alegado por el interesado es perfectamente visible y evitable, tal y como se indica en el informe del servicio y se constata en las fotografías aportadas al expediente.

Por otro lado, de acuerdo con lo señalado en el citado informe, el bordillo se encuentra ubicado en un espacio que "no es una zona habitual de tránsito de los peatones, ni tampoco es el lugar indicado y señalizado para cruzar la calle". Esto es, está ubicado en una zona en la que ni en el supuesto de descender o acceder a un vehículo estacionado, ni en el supuesto de acceder al contenedor desde la acera, es razonable o lógico transitar por tal bordillo o cerca de él (a pesar de lo indicado en el informe del servicio, ninguna observación sobre tal cuestión se ha realizado por el interesado en el trámite de audiencia). Tan sólo tendría sentido que el interesado hubiera pisado sobre tal bordillo en el supuesto de que hubiera cruzado o transitado indebidamente por la calzada.

Sobre los lugares de tránsito de peatones se pronuncia el artículo 121.1 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, que dispone que aquéllos "están obligados a transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no exista o no sea practicable; en tal caso, podrán hacerlo por el arcén o, en su defecto, por la calzada, de acuerdo con las normas que se determinan en este capítulo". En su apartado tercero señala que todo peatón debe circular por la acera.

Sobre el paso para peatones el artículo 124 de la citada norma dispone:

“1. En zonas donde existen pasos para peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades, y cuando tales pasos sean a nivel, se observarán, además, las reglas siguientes: (...).

»2. Para atravesar la calzada fuera de un paso para peatones, deberán cerciorarse de que pueden hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido”.

En el supuesto que se dictamina es razonable pensar que la inobservancia por el reclamante de la citada normativa viaria implica la asunción por su parte de los riesgos inherentes a tal incumplimiento. En este caso, el mal estado del bordillo debió haber sido percibido por el interesado, quien debió haber prestado una mayor atención.

En definitiva, no se aprecia la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido, razón por la que la reclamación debe desestimarse.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en representación de D. 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.