



Sr. S. de Vega, Presidente y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 27 de marzo de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx1*, 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 5 de marzo de 2019 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. xxxx1, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha de 6 de marzo de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 121/2019, 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. S. de Vega.

Primero.- El 17 de julio de 2017 Dña. xxxx1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos -golpe en la rodilla y esguince de grado 2 en el tobillo derecho- como consecuencia de una caída acaecida el 19 de mayo de 2017 en la calle xx1,



a la salida del trabajo, al tropezar y caer al suelo como consecuencia del agujero de un bolardo que no se encontraba colocado.

No cuantifica la indemnización que reclama.

Acompaña a su escrito diversa documentación, entre ella, denuncia formulada ante la Policía Local el 22 de mayo de 2017, telefonema entrante en las mismas dependencias el día de la caída e informe de urgencias.

Previo requerimiento de subsanación, identifica a un testigo presencial de la caída y presenta informes médicos y declaración responsable de no haber recibido indemnización alguna por razón del siniestro.

Segundo.- El 22 de noviembre de 2017 la Sección de Vías y Obras informa de que se desconocen las circunstancias en que se produjo la caída; que una vez comunicado el desperfecto por la Policía Local se constata que el bolardo fue desplazado como consecuencia del golpe de un vehículo y que fue recolocado el 25 de mayo. Se añade también que el hueco existente se sitúa en una zona amplia de acera que no debiera presentar un obstáculo para el normal tránsito peatonal, así como que no se tiene constancia de ningún otro percance en relación con el desperfecto, a pesar de ser una zona muy transitada.

Tercero.- Consta en el expediente la citación del testigo propuesto para la toma de declaración.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia a la interesada, presenta alegaciones en las que precisa la hora y el día de la caída -19 de marzo sobre las 19.30 horas y no como se indica en el fonema, en la mañana- e indica que la vía se encontraba con escombros en la acera, coches aparcados donde debería estar el bolardo, por lo que no había mucho espacio para transitar.

Quinto.- Consta declaración del testigo propuesto, marido de la reclamante, que identifica el lugar del accidente y manifiesta que observó a la reclamante caminar por la acera y de repente no la ve, cuando se acercó observó a otras personas auxiliándola y tuvo que ir a un establecimiento cercano a por hielo; que no había mucha gente en la calle, aunque sí gran cantidad de escombros; que existía luz, que el agujero se encontraba sin señalizar y que no



llamó al Sacyl o la Policía Local porque se trasladaron a un centro hospitalario. Niega distracción en el deambular de la reclamante.

Sexto.- Concedido nuevo trámite de audiencia, no consta que se hayan presentado alegaciones.

Séptimo.- El 27 de febrero de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

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, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en el título IV, "De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común", de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (17 de julio de 2017), hasta que se formula el informe-propuesta de resolución (27 de febrero de 2019). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración de los principios y criterios que han de regir la actuación administrativa, recogidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, 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 al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre. 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 delegación de 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 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

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 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a la que además 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. xxxx1, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la vía por la que circulaba.

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 en la "pavimentación de vías públicas urbanas". Según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y el artículo 26.1.a) de la citada norma los municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios de "pavimentación de las vías públicas". Debe entenderse, por tanto, que esta competencia incluye el mantenimiento y la conservación de dichas vías en condiciones adecuadas que permitan garantizar la seguridad de las personas y vehículos llamados a utilizarlas.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de la petición, la única cuestión planteada consiste en establecer 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 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El Tribunal Supremo, en Sentencia 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 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 del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que responda la Administración es precisa, pues, una relación directa de causalidad entre el hecho y el daño producido que no sea interrumpida por la actuación de terceros o la propia víctima.

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 e inmediata, 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 26 de noviembre), 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.

En el caso examinado, de los documentos que obran en el expediente cabe concluir que en la producción del daño alegado ha sido determinante la intervención de factores ajenos al funcionamiento del servicio público municipal, que impiden el establecimiento del nexo causal preciso entre aquél y el daño sufrido, y que la actuación administrativa desplegada se ajustó a un nivel adecuado de eficiencia para la disminución o eliminación de riesgos en la gestión del servicio público viario.

En el informe de la Sección de Vías y Obras de 16 de noviembre de 2017, consta que no se tenía conocimiento de la existencia del desperfecto alegado, que se produjo como consecuencia del golpe dado al bolardo por un vehículo y que, una vez advertido, se procedió a su reparación; esto es, una vez constatada tal circunstancia por la Policía Local, el servicio correspondiente procedió a su reparación en un plazo razonable.



En este sentido, se considera probado que en el hecho causante del accidente concurrió la intervención de un tercero, ajeno a la organización administrativa, que consciente o inadvertidamente originó la situación de peligro generadora del daño. Si bien, aunque no consta con certeza el momento ni el autor del desplazamiento del bolardo, la ausencia de accidentes previos permite presumir que no llevaba mucho tiempo sobre la calzada.

La Administración, por su parte, tan pronto como advirtió la situación de peligro, puso en funcionamiento los medios adecuados para su eliminación, con el fin de evitar la producción de nuevos daños.

Debe recordarse que es obligación del organismo correspondiente la vigilancia de las vías públicas para mantenerlas útiles y libres de obstáculos o sustancias de todo tipo que impidan o dificulten su uso con las debidas garantías de seguridad. A pesar de esto, la naturaleza indicada del factor causante del accidente (la intervención de un tercero) y la posibilidad de que, por las propias circunstancias concurrentes, se hubiera producido poco antes de ocasionarse aquél, hace que, por muy estricto concepto que se tenga de esa función de vigilancia, no quepa imputar a la Administración en el presente caso incumplimiento o cumplimiento defectuoso de dicha función, por no eliminar de forma inmediata el desperfecto alegado, a riesgo, en otro caso, de convertir a la Administración en aseguradora universal de todos los eventos dañosos que puedan manifestarse durante el funcionamiento normal del servicio público viario.

Por lo tanto, a la luz de los hechos probados y los preceptos aludidos, al no apreciarse el nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público, que se adecuó en su actuación a los estándares exigibles, 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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

presentada por Dña. xxxx1, 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.