



Sr. Amilivia González, Presidente

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

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 14 de diciembre de 2016, 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 1 de diciembre de 2016 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 calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 2 de diciembre de 2016, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 491/2016, 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. Sobrini Lacruz.

**Primero.-** El 29 de abril y el 8 de agosto de 2014 Dña. xxxx presenta sendos escritos en los que formula una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos como consecuencia de la caída producida el 11 de abril de 2014 al caer en un paso

de peatones, a la entrada de la calle ccc1, frente a la plaza de toros, que se encontraba en malas condiciones, al estar lleno de agujeros.

Manifiesta que, como consecuencia de la caída, se rompió el menisco de la pierna izquierda.

Solicita una indemnización por los daños sufridos, que no cuantifica.

El 6 de octubre y el 3 de noviembre de 2014 la interesada vuelve a presentar escritos en los que reitera la pretensión indemnizatoria por la caída sufrida en el paso de peatones y a los que adjunta documentación médica.

El 13 de febrero de 2015 presenta de nuevo escrito en el que aporta una fotografía relativa al estado del paso de peatones.

Consta la presentación de más documentación médica, entre ella factura de asistencia médica por importe de 2.351,02 euros. Declara igualmente que existen testigos de los hechos.

El 9 de julio de 2015 la reclamante cuantifica la indemnización solicitada en 10.596, 64 euros por 307 días no improductivos, 1 día de hospitalización y 15 días improductivos, más 2.351,02 euros por gastos sanitarios. En escrito posterior eleva la cuantía solicitada en otros 607,58 euros, por dos puntos de secuela.

**Segundo.-** El 29 de septiembre de 2014 la Policía Local informa de que "revisados los archivos de este Cuerpo, no ha sido posible constatar antecedente alguno respecto de intervención de esta Policía Local en la fecha señalada", lo que vuelve a reiterar en otro informe posterior de 1 de julio de 2016.

**Tercero.-** El 12 de diciembre de 2014 el Servicio de Vías y Obras del Ayuntamiento informa de que, "realizada visita de inspección, se ha podido comprobar que en el lugar de los hechos se ha procedido a realizar obras de reparación del pavimento".

**Cuarto.-** El 23 de septiembre de 2015 se practica la prueba testifical propuesta por la interesada.

Uno de los testigos, que manifiesta conocer a la interesada al ser vecinos, declara que "(...) ambos iban caminando frente a la plaza de toros, por la prolongación de la calle ccc2, él se dirigía (...) y ella cree que a la parada de autobús que hay un poco más delante de dicha tienda, y cruzando el paso de peatones que hay en la calle ccc1 ella se trastabilló y cayó porque el suelo estaba irregular".

Otro de los testigos, que manifiesta no conocer a la interesada, declara que "(...) vio que levantaban del suelo a la persona accidentada, que estaba caída en la acera de la calle ccc2, en las inmediaciones de la marquesina del autobús que hay frente a la plaza de toros. Se acercó y le preguntó si necesitaba algo".

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia, D. yyyy, que manifiesta que interviene "en nombre y representación de Dña. xxxx, representación que se acredita con copia de designación efectuada en virtud de lo prevenido en la Ley 1/1996 de 10 de enero de Asistencia Jurídica Gratuita a los fines de defender los intereses de la reseñada en procedimiento abreviado 294/2015, dimanante de los hechos que han dado lugar a la tramitación del expediente en el que me persono, significando que a la fecha actual quien suscribe no ha procedido a formalizar demanda, en espera de la resolución que pueda dictarse por ese Excmo. Ayuntamiento (...)", solicita copia del expediente y acompaña escrito de designación.

Concedido nuevo trámite de audiencia, no consta la presentación de alegaciones.

**Sexto.-** El 8 de noviembre de 2016 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, 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 ambas normas aplicables *ratione temporis* al presente procedimiento.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la parte interesada presenta la reclamación de indemnización (29 de abril de 2014) hasta que se formula la propuesta de resolución (8 de noviembre de 2016). 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, 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 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 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 la 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.-** En cuanto al fondo del asunto, comprobada la realidad y certeza del daño sufrido, es preciso determinar si el 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.

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.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, 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", según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Debe entenderse 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.

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".

No obstante, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquél que pueda producirse. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que "la

prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación 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 administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo de forma reiterada que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que "aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla".

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual, "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". E igualmente 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".

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 supuesto objeto de dictamen, la reclamante manifiesta haber sufrido una caída en el paso de peatones de la calle ccc1, y refiere que éste se encontraba en mal estado debido a la existencia de agujeros. En las declaraciones testificales practicadas, uno de los testigos, vecino de la reclamante, manifiesta que ésta se cayó al cruzar el paso de peatones de la calle ccc1. Sin embargo, otro testigo, que manifiesta no conocer a la interesada, declara que la accidentada se encontraba caída en la acera de la calle ccc2, en las inmediaciones de la marquesina del autobús que hay frente a la plaza de toros. Esta apreciación la realiza al observar que vio que levantaban del suelo a la persona accidentada, por lo tanto, tal observación tiene lugar en un momento inmediatamente posterior a la caída.

De las declaraciones de ambos testigos no puede, por tanto, acreditarse fehacientemente que la caída tuviera lugar en el paso de peatones de la calle ccc1, ni que aquella fuera debida a la causa y circunstancias señaladas.

Asimismo la reclamante, que contaba con 69 años de edad en el momento de la caída, manifiesta que como consecuencia de aquella se rompió el menisco de la pierna izquierda; sin embargo, no consta acreditado que las lesiones que la interesada presenta puedan imputarse inequívocamente a la caída sufrida. Por otro lado, la interesada no acude a Urgencias hasta 72 horas después de la caída. Examinada la documentación médica aportada, en el informe radiológico de 17 de junio de 2014 consta como conclusión "Rotura degenerativa del cuerpo posterior del menisco interno. Esguince del ligamento colateral interno. Lesión de grado leve de la cápsula postero interna. Condromalacia degenerativa del compartimento femorotibial interno con mínima cantidad de edema en la región periférica de la meseta tibial interna y la zona de las espinas tibiales. Condromalacia rotuliana degenerativa. Patología inflamatoria en la grasa Hoffa y bursitis suprarrotuliana"; en el informe de hoja interconsulta de 31 de julio de 2014 figura como motivo de la consulta "rotura degenerativa menisco interno en su (ilegible) post. Cambios degenerativos femoro-rotulianos (ilegible) interno" y, asimismo, en el informe de alta de 2 de febrero de 2015 se hace constar "paciente (...) que ingresa programado de lista de espera para ser intervenido de su rodilla izquierda, donde se aprecia el siguiente diagnóstico: Condromalacia IV rotuliana y CI + rotura MI degenerativa (...)".

Teniendo en cuenta la edad de la reclamante y el carácter de las lesiones padecidas, expuestas en el párrafo anterior, así como el hecho de que la reclamante no acude a Urgencias sino 72 horas después del siniestro, resulta difícil poder vincular las lesiones sufridas por la interesada a la caída sufrida.

Por ello, al no considerarse probada la existencia de un título de imputación adecuado que permita responsabilizar al Ayuntamiento de las consecuencias derivadas de los daños sufridos por la reclamante, 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 Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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