



Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de noviembre de 2007, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx*, 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 30 de octubre de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 6 de noviembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.022/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo en funciones, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- Con fecha 14 de julio de 2006, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial de Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.



Manifiesta en su escrito "Que el pasado 15 de febrero de 2006, se encontraba la denunciante en la acera derecha de la Avenida xxxxx (dirección Oficina de Correos); tenía estacionado el vehículo a la altura del nº 41 (tienda 'ttttt'), y acababa de acomodar a su hija en el asiento trasero; cuando bajaba para, bordeando el vehículo, dirigirse al asiento del piloto, pisó un socavón que existe en el asfalto, próximo al bordillo de la acera, fracturándose el maleolo-peroné del pie izquierdo.

»Como consecuencia del accidente descrito, la solicitante fue atendida en el Servicio de Urgencias del Hospital de xxxxx, (...). Estuvo de baja por incapacidad temporal por contingencias comunes 62 días (del 16 de febrero al 18 de abril). (...).

»En el lugar se encontraban varias empleadas de la tienda mencionada arriba que finalizaban en el momento del suceso su jornada laboral y salían, auxiliando a la abajo firmante y ofreciéndose para testificar.

»El Juzgado de Instrucción Número Tres, (...) al considerar que los hechos no son constitutivos de infracción penal alguna, dictó Auto (...) decretando el sobreseimiento y archivo de las Diligencias Previas (...).

No indica cual es la cuantía reclamada.

Segundo.- Con fecha 11 de agosto de 2006 se notifica a la interesada el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial y se le requiere para que subsane su solicitud comunicando la indemnización que reclama y aportando facturas originales, informes médicos y todos aquellos documentos que estime necesarios, que puedan servir de prueba en su expediente con el fin de poder acreditar, debidamente, los hechos objeto de su reclamación.

Tercero.- Con fecha 3 de agosto de 2006, se requiere a la Ingeniería de Vías y Obras del Ayuntamiento de xxxxx para que emita informe y aporte reportaje fotográfico de la zona, con el fin de dar trámite a la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Cuarto.- Con fecha 10 de agosto de 2006 se emite informe por parte del Ingeniero de Vías y Obras en el que dice: "El pavimento donde se produjo el



siniestro que nos ocupa en el día de hoy se encuentra reparado en buenas condiciones, tal y como se refleja en el anexo fotográfico”.

Acompaña fotografía en la que no se ve ningún socavón.

Quinto.- El 3 de agosto de 2006 se requiere a la policía local para que confirme la existencia de informe policial y en su caso remita copia del mismo.

Sexto.- El 27 de septiembre de 2006 se remite informe por parte de la policía local en el que manifiesta: “Que revisados los archivos de este Cuerpo no existe constancia ni antecedente alguno respecto a la caída de la Sra. xxxxx en el lugar y fecha señalados”.

Séptimo.- El 18 de agosto de 2006 se aporta por la interesada la documentación solicitada, con excepción de la cuantía de la indemnización reclamada puesto que, según manifiesta, ésta se está estudiando mediante informe pericial de médico forense que aún no está en poder de la reclamante, por hallarse el mencionado facultativo de vacaciones. Los documentos que presenta son:

1.- Informe de Urgencias del Hospital de xxxxx, en el que se señala como fecha de ingreso el 16 de febrero de 2006.

2.- Partes médicos de confirmación de incapacidad temporal por contingencias comunes.

3.- Parte de alta de fecha 18 de abril de 2006.

4.- Fotografía del lugar donde la interesada manifiesta que tuvo lugar la caída.

Octavo.- Mediante escrito de 29 de diciembre de 2006, notificado el 18 de enero de 2007, se concede trámite de audiencia a la interesada para que, en el plazo de diez días, pueda formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes. No se presentan alegaciones por parte de la interesada.



Noveno.- Con fecha 14 de septiembre de 2007, se dicta por el órgano instructor informe-propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada, al no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de la Administración.

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.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado g), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, 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.

3ª.- Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento sin perjuicio de la posible delegación a la Junta de Gobierno Local, 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.

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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, norma de carácter básico.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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.- El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

En efecto, la caída se produjo el 15 de febrero de 2006, siendo dada de alta la interesada el 18 de abril, mientras que la reclamación se presenta el 14 de julio de 2006, por tanto dentro del plazo del año siguiente a la producción del hecho o el acto que motiva aquella y a la curación, de acuerdo con el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

6ª.- En cuanto al fondo del asunto, en la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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 manera literal, por el artículo 223 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece: "1. 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", lo que necesariamente incluye su mantenimiento, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.



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".

En el expediente que nos ocupa, 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 determinar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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 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.

La Jurisprudencia establece (Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1998 y de 16 de enero de 1996, entre otras) que, "la prueba de las obligaciones incumbe a quien reclama su cumplimiento, en consecuencia es a la recurrente a quien correspondía probar la existencia del nexo causal indispensable para que surja la obligación de indemnizar, y al no hacerlo así es claro que la sentencia recurrida no comete la infracción que se le imputa, criterio éste sostenido reiteradamente por la Jurisprudencia de este Tribunal, por todas sentencia de 10 de Febrero de 1996", y que, "la existencia de un daño, o lesión patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada constituye el núcleo esencial de tal responsabilidad patrimonial; daño que ha de ser real y efectivo no traducible en meras especulaciones o



simples expectativas y pesando sobre el interesado la carga de la prueba del mismo, sin que en el caso aquí enjuiciado haya existido probanza efectiva y concreta sobre la realidad material del daño sino una simple alegación de su existencia”.

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, inmediata y exclusiva 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.

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 informe emitido por el Ingeniero de Vías y Obras se manifiesta que el pavimento donde se produjo el siniestro, "en el día de hoy" se encuentra reparado en buenas condiciones, tal y como se refleja en el anexo fotográfico.

Con el citado informe no se prueba cuál era el estado del pavimento en el momento de la caída, que es lo que realmente interesa y lo que determinaría en su caso la posible responsabilidad patrimonial. Por otra parte, al indicar que a día de hoy se encuentra reparado y en buenas condiciones, pone de manifiesto la posibilidad de que anteriormente estuviera en mal estado y precisar de una reparación. Por lo tanto dicho informe no es determinante para exonerar a la Administración de la posible responsabilidad patrimonial en la que hubiera podido incurrir.

Sin embargo también se aporta al expediente el informe de la policía local en el que se indica que, una vez revisados los archivos, no existe constancia ni antecedente alguno respecto a la caída de la Sra. xxxxx en el lugar y fecha señalados.

La interesada tampoco presenta prueba al respecto, manifestando en su escrito de reclamación que en el lugar de los hechos se encontraban varias empleadas de la tienda que finalizaban en ese momento su jornada laboral y salían auxiliando a la reclamante y ofreciéndose para declarar. Sin embargo no se ha propuesto ninguna prueba testifical.

En la fotografía aportada por la reclamante tampoco se puede apreciar el estado de la calzada; por otro lado, el parte de urgencias del Hospital de León es del día siguiente al que tuvo lugar la caída. Por lo tanto sólo se cuenta con las manifestaciones de la interesada, lo que resulta insuficiente para que la Administración responda en este caso. Asimismo hay que recordar que en la fase de alegaciones no se ha realizado por la interesada ninguna manifestación que desvirtúe lo practicado por la Administración.

Por ello este Consejo Consultivo entiende que la reclamante no ha probado que el daño sufrido sea a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en una relación directa de causa a efecto.

Existen numerosas sentencias dictadas al respecto, entre las que se puede destacar la del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 31 de



marzo de 2006, que en su fundamento de derecho sexto dice: "(...) para establecer el pretendido nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de mantenimiento y conservación de las vías públicas urbanas y el resultado dañoso, se requiere como primera condición, una detallada descripción de los hechos, debidamente amparada en prueba suficiente, para luego determinar la incidencia de la actuación u omisión administrativa en lo acontecido, resultando preciso acreditar las circunstancias que compongan una explicación lógica respecto a la dinámica del accidente, prueba que compete a la recurrente, que en este caso expone un devenir de los hechos, que no ha sido corroborado por los elementos probatorios aportados (...).

»De esos documentos cabe inferir que D. (...) sufrió una caída el 31 de enero de 2001 y que fue asistido en diversos centros sanitarios; así como a través de las fotografías, la existencia de una acera en deficiente estado de conservación, que los servicios municipales califican en el informe incorporado al expediente administrativo, de pequeño hundimiento. Sin embargo, ninguno de ellos, obviamente, hace prueba sobre si la caída litigiosa se produjo en el lugar que muestran las fotografías aportadas y por razón del defectuoso estado del pavimento".

En conclusión, no existiendo testigos directos del accidente cuyas declaraciones permitan determinar cómo se causó la lesión y correspondiendo, como señalamos anteriormente, la carga de la prueba a la parte reclamante, se considera que no se ha acreditado la relación de causalidad entre el servicio público y el daño sufrido, razón por la que procede desestimar la reclamación, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ya citada.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

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