



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 7 de junio 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 21 de mayo 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 una caída por el mal estado de la acera*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 23 de mayo de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 482/2007, 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 la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

**Primero.-** Con fecha 18 de febrero de 2005, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial de Dña. xxxxx, por los daños ocasionados al tropezar y caer al suelo como consecuencia del mal asentamiento de una baldosa situada en la acera.

Manifiesta en su escrito que "el día 15-2-05 a las 12.00 h de la mañana, estando paseando por la calle de la xxxxx tropezó cayendo al suelo,



provocándose brecha en la ceja izquierda con sutura de cuatro puntos, hematomas en el ojo y mejilla izquierda, rotura de gafas, anorak y pantalón todo ello provocado por el mal asentamiento de una baldosa situada en la acera de la calle del mismo nombre”.

Acompaña a su reclamación un informe médico sobre su estado de salud, emitido con fecha 15 de febrero de 2005.

Añade en su escrito de reclamación que presentará testigos, sin embargo no los identifica, y tampoco señala ninguna cuantía objeto de la indemnización.

**Segundo.-** Con fecha 28 de febrero de 2005, la Junta de Gobierno Local acuerda la incoación del expediente de responsabilidad patrimonial, abriendo un plazo de treinta días para la práctica de las pruebas propuestas y nombrando instructor del expediente. Asimismo señala que en el escrito de reclamación de la afectada faltan las siguientes especificaciones: “(...) la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, (...) acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante, según lo que dispone el artículo 6 del Real Decreto 429/1993, sobre procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial”.

Este escrito se notifica a la interesada con fecha 18 de marzo de 2005.

**Tercero.-** El 12 de abril de de 2005, la reclamante, requerida por la Administración, presenta los siguientes documentos:

- Informe médico sobre su estado de salud de 15 de febrero de 2005, que ya había acompañado a su escrito de reclamación.

- Identificación del testigo propuesto: D. fffff, documento nacional de identidad xxxxx, y su domicilio.

- Importe de la indemnización que solicita, que asciende a 400 euros, correspondiente a una incapacidad de seis días para realizar sus tareas domésticas.



- Factura de ppppp expedida el 11 de abril de 2005, por un importe de 182 euros.

- Factura del anorak, pantalón y guantes, por un importe de 169 euros.

**Cuarto.-** En el informe emitido por el técnico municipal del Ayuntamiento, de fecha 13 de abril de 2005, se pone de manifiesto: "Visitado el lugar por este técnico y revisada la acera sita en la calle citada, no se observaron deficiencias de asentamiento en las baldosas de la calle que provocasen una caída como la descrita en la reclamación y que pudiesen provocar los daños citados por la reclamante. Dada la gravedad de los daños reclamados, sería necesario solicitar más información al respecto, debiéndose concretar el lugar exacto de la caída con el fin de poder evaluar mejor si fue el mal asentamiento de la baldosa lo que produjo el accidente".

**Quinto.-** Con fecha 6 de junio de 2005, se concede trámite de audiencia a la reclamante a efectos de que efectúe las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime procedentes.

**Sexto.-** El día 6 de octubre de 2005, comparece el testigo propuesto por la afectada en las dependencias de la Policía Local, manifestando lo siguiente: "El día 15 de febrero de 2005 y entre las 11.00 y las 11.30 horas se encontraba en la bolera sita en el parque público de xxxxx, en la calle la xxxxx y pudo ver cómo una señora rubia que transitaba por la acera más cercana a la bolera tropezó con unos tornillos que sobresalían de la acera, cayendo al suelo y causándose lesiones en la cara con heridas sangrantes. El compareciente vio cómo se incorporó y le dijo que se acercase hasta la consulta del médico en la propia casa de cultura de xxxxx situada en el recinto del parque".

**Séptimo.-** Con fecha 30 de noviembre de 2005, y a la vista del informe del técnico municipal, se acuerda para mejor proveer que se tome de nuevo declaración del testigo, comunicándose a la afectada el día y hora en que se vaya a realizar la comparecencia del testigo.

Así mismo en esta fecha se acuerda requerir a la interesada para que acredite mediante informe médico si los días de baja fueron improductivos o no



impeditivos. No se hace por parte de la interesada ninguna manifestación al respecto.

**Octavo.-** El 20 de diciembre de 2005, comparece de nuevo el testigo ante las dependencias de la Policía Local manifestando verbalmente que no quiere declarar nada más, que lo que tuvo que decir ya lo dijo y que no se le moleste más por el mismo asunto.

**Noveno.-** El 9 de octubre de 2006, el instructor formula la propuesta de resolución en la que propone desestimar la reclamación presentada, al no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de la Administración.

El 8 de febrero de 2007 se da de nuevo trámite de audiencia a la interesada, puesto que no había tenido acceso a la comparecencia del testigo.

Por parte del negociado de atención al público del Ayuntamiento, se pone de manifiesto que desde el día 5 de febrero hasta el 3 de marzo de 2007 no se ha presentado ninguna alegación por parte de la interesada.

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 Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado h), 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la interesada presenta la reclamación (el 18 de febrero de 2005) hasta que tiene entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo (el 21 de mayo de 2007). 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 interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde a la Junta de Gobierno Local, en virtud de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde del Ayuntamiento, 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. No constando el mencionado acuerdo de delegación en el expediente remitido a este Órgano Consultivo, es de suponer que la delegación de competencias efectuada reúne todos los requisitos previstos en el artículo 13 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 además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.



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 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), 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, por los daños sufridos a causa de una caída por el mal estado de la acera en la calle xxxxx de la localidad de xxxxx, concretamente por el mal asentamiento de una baldosa situada en la acera.

La interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En



efecto, el suceso aconteció el 15 de febrero de 2005 y la reclamación se presentó el 18 de febrero de 2005, dentro, pues, del plazo legalmente establecido para ello.

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”, 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 2568/1986, de 28 de noviembre.

**6ª.-** En cuanto al fondo del asunto, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, 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 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.

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 conviertan 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, además, “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 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 informe emitido por el técnico municipal se pone de manifiesto que, una vez que visitó la acera de la calle xxxxx, no se observaron deficiencias de asentamiento en las baldosas de la calle que provocasen una caída como la descrita en la reclamación y que pudiesen provocar los daños citados por la reclamante.



No obstante, en el mismo informe se solicita más información al respecto para que se concrete el lugar exacto de la caída, con el fin de determinar si el daño sufrido por la reclamante se produjo efectivamente por el mal asentamiento de la baldosa.

A la vista de ello se acuerda dar audiencia de nuevo al testigo propuesto por la actora para que concrete más los términos de su declaración a efectos de determinar cuál fue el punto exacto donde tuvo lugar el accidente.

Las manifestaciones efectuadas por el testigo no logran, sin embargo, desvirtuar el informe del técnico municipal. Concedida de nuevo audiencia a la reclamante para que manifestara lo que considerase conveniente sobre la declaración efectuada por el testigo, no realiza alegación alguna al respecto.

Todo ello pone de manifiesto que la reclamante no ha probado que el daño sufrido sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en una relación directa de causa a efecto, no resultando determinado cuál fue el punto exacto en el que tuvo lugar la caída.

Al respecto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 31 de marzo de 2006 señala en su fundamento de derecho sexto: "(...) 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 (...) 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 el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 29 de abril de 2005, que en su fundamento de derecho tercero dice: “El examen del expediente administrativo y del recurso impide obtener el convencimiento, con la necesaria certeza para tener por probado el hecho básico de la demanda, de que las lesiones sufridas por la demandante tuvieron lugar como consecuencia de una caída en el momento y lugar indicados, por el mal estado de las baldosas de la acera. En efecto, el atestado instruido por la Policía Local, a diferencia de lo que se mantiene en conclusiones por la parte actora, únicamente viene a recoger la denuncia formulada por el esposo de la demandante, así como el resultado de la diligencia de inspección del lugar, acompañada de fotografías de las baldosas, practicada al día siguiente, pero el resumen de hechos que en él se contiene no es consecuencia de la intervención y presencia de los agentes en el momento y lugar en que se dice producida la caída o inmediatamente después, por lo que no cabe considerar probado que las lesiones tuvieron la causa que se alega en la demanda, a falta de otra prueba que así pudiera acreditarlo, siendo inadecuada a tal fin la declaración del esposo de la demandante, cuyo testimonio fue inadmitido en el proceso, sin que fuera recurrido por la parte actora, porque tal prueba, dado el vínculo existente con la demandante, carece por sí sola de la eficacia probatoria suficiente para dar por probado el hecho de que se trata, todo lo cual lleva a la desestimación del recurso por ser quien ejercita la acción de responsabilidad a quien incumbe la carga de la prueba de los requisitos legalmente exigibles para establecer la indemnización o reparación que se pretende”.

En conclusión, de las manifestaciones de la interesada y de la declaración del testigo propuesto no se logra determinar cómo se causó la lesión. Correspondiendo, como señalamos anteriormente, la carga de la prueba a la parte reclamante, 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, se considera que no se ha acreditado la relación de causalidad entre el servicio público y el daño, 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



### **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 presentada por Dña. xxxxx 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.