



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y  
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 14 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 una zona de titularidad municipal*.

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 492/2007, 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. Madrid López.

**Primero.-** Con fecha 7 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 al caer en una alcantarilla sin tapa de registro en el Polígono Industrial de xxxxx.



Manifiesta en su escrito que “el día 13 de junio de 2006 trabajando con la empresa zzzzz tuvo una caída en el polígono de xxxxx debido a que había una alcantarilla sin tapa que estaba descubierta. Estaba cortando el césped cuando me caí en el agujero. Tuve que clavar la segadora en el suelo e intentar agarrarme a ella e intentar salir, a pesar de que notaba que me dolía mucho el pie. Cuando al fin salí el tobillo me dolía mucho y lo tenía hinchado. Acudí a la Mutua y al médico del seguro. Tras algunas pruebas me confirmaron que tenía que coger la baja porque tenía un esguince importante. Al coger la baja perdí un puesto importante para mi futuro”.

Acompaña a su reclamación:

1.- Informe de la Mutua mmmmm de fecha 7 de julio de 2006, en el que se señala que presenta una artritis traumática y un esguince, permaneciendo de baja desde el 28 de junio de 2006 hasta el 7 de julio de 2006, fecha en la que se le da el alta por mejoría.

2.- Orden de tratamiento a enfermeras y practicantes.

3.- Fotografías del lugar de los hechos.

No indica cuál es la cantidad reclamada.

**Segundo.-** Con fecha 26 de septiembre de 2006, se emplaza a la Entidad de Conservación del Polígono Industrial de xxxxx para que se persone en el procedimiento y presente las alegaciones y medios de prueba que considere convenientes.

**Tercero.-** El 27 de septiembre de 2006, se requiere a la interesada para que en el término de diez días hábiles proponga y concrete los medios de prueba.

**Cuarto.-** Con fecha 4 de octubre de 2006, se presenta un escrito de alegaciones formulado por la Entidad de Conservación del Polígono Industrial de xxxxx, en el que se manifiesta que la responsabilidad del alcantarillado no es de su competencia sino que corresponde al Ayuntamiento, tal y como se deduce del artículo 3 de los Estatutos de la Entidad de Conservación del Polígono Industrial, en el que se dispone que corresponderá a la Entidad:



“Atender a la prestación de los servicios básicos urbanísticos previstos en el planeamiento aplicable con la excepción, al ser cedidos a la Corporación Municipal, del mantenimiento y conservación de la red viaria, del saneamiento y alcantarillado, del suministro de agua, de la distribución de energía eléctrica y alumbrado público. El mantenimiento y la conservación de las zonas verdes públicas quedan a cargo de la Entidad de Conservación”.

**Quinto.-** El 20 de octubre de 2006, la interesada presenta un escrito de aportación de medios de prueba, en el que propone como testigo a D. ppppp, indicando su domicilio.

**Sexto.-** El 20 de febrero de 2007, el ingeniero técnico de Obras Públicas del Ayuntamiento emite un informe en el que dice: “En este punto hay un pozo de registro de saneamiento. Está sin tapa y es de titularidad municipal”.

**Séptimo.-** Con fecha 27 de febrero de 2007, se da traslado a la interesada del Decreto de la Alcaldía por el que se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor.

**Octavo.-** Por Resolución del instructor de fecha 27 de febrero de 2007 se comunica a la afectada, al testigo propuesto y a la Entidad de Conservación del Polígono Industrial la admisión de pruebas documentales y testificales. Se emplaza al testigo propuesto para que comparezca el 9 de marzo de 2007 a las 9 h en la Unidad de Contratación y Patrimonio de la Casa Consistorial, manifestando a su vez que, con anterioridad a la práctica de la prueba testifical, pueden la reclamante y la Entidad de Conservación presentar la relación de preguntas que desean se le formulen al testigo.

**Noveno.-** Con fecha de 12 de marzo de 2007, se dicta diligencia de incomparecencia del testigo propuesto.

**Décimo.-** Se remiten a la interesada con fecha 13 de marzo de 2007 el informe del ingeniero técnico y la diligencia de incomparecencia del testigo propuesto, otorgándosele un plazo de diez días para que formule las alegaciones y presente cuantos documentos e informes estime pertinentes. No consta que se haya presentado alegación alguna.



**Undécimo.-** Con fecha 8 de mayo de 2007, el instructor dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por responsabilidad patrimonial 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.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.

**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, de 26 de noviembre. 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 debido a los daños ocasionados al caer en una zona de titularidad municipal situada en el Polígono Industrial de xxxxx, en la localidad de xxxxx.

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 13 de junio de 2006 y la reclamación se presentó el 7 de julio de 2006, 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 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 que nos ocupa, a pesar de que en el informe del ingeniero técnico municipal se dice que “en este punto hay un pozo de registro de saneamiento. Está sin tapa y es de titularidad municipal”, no se consigue probar que en ese punto exacto haya tenido lugar la caída.

Por parte de la reclamante no se ha probado que el daño sufrido sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en una relación directa de causa a efecto, ni que la caída se produjera en el lugar que indica, no siendo suficiente, a efectos de probar este extremo, la mera manifestación de la interesada ante la Administración, ni la aportación de un parte de atención médica del Servicio de Urgencias o unas fotografías. Además, hay que tener en cuenta que la caída se produjo el 13 de junio y la baja es de 28 de junio de 2006, por lo que entendemos que siguió trabajando durante dos semanas, a pesar de que, como manifiesta la interesada, tuvo un esguince importante.

La interesada también propuso prueba testifical, concretamente propuso como testigo a D. ppppp, el cual fue llamado a declarar el 9 de marzo de 2007 a las 9 h en la Unidad de Contratación y Patrimonio de la Casa Consistorial. El citado testigo no compareció y así se manifestó por parte de la Administración a la interesada otorgándole un plazo de diez días para que formulara las alegaciones que estimara pertinentes. No consta que la interesada hiciera manifestación alguna al respecto; por lo tanto, existe una ausencia total de prueba.

Así, al margen de las manifestaciones de la reclamante, no existe ninguna prueba o documento oficial que acredite la veracidad de lo manifestado, en cuanto a la existencia del percance o a las circunstancias en que se produjo. Tal y como señalamos anteriormente, no se logra probar cuál fue el punto exacto en el que tuvo lugar la caída.



Existen numerosas sentencias dictadas al respecto; así, entre otras destacamos la Sentencia 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 (...) 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 si 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, 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, 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 una zona de titularidad municipal.

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