



Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y Ponente

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 26 de julio 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 26 de junio 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 los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 3 de julio de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 625/2007, 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 en funciones del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Quijano González.

Primero.- Con fecha 11 septiembre de 2006, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx.

Manifiesta en su escrito que "Con fecha 8 de septiembre del presente año, a las 11.00 horas aproximadamente, frente al nº 10 del inmueble de la calle de xxxxx de esta ciudad, se tropezó con la tapa de un registro (no



identificado de que empresa o servicio), provocándose daños personales de los cuales se adjunta certificado del Centro de Salud donde fue atendida”.

Acompaña a su reclamación certificado del centro de salud “hhhhh” en el que se manifiesta que la reclamante sufrió una caída en vía pública con contusión en barbilla y herida inciso contusa, que le puso enfermería puntos de sutura, y contusión en ambas rodillas, con exploración normal, salvo hematomas.

No indica cuál es la cantidad reclamada.

Segundo.- Con fecha 14 de septiembre de 2006 se requiere a la interesada para que en un plazo de diez días hábiles subsane su solicitud advirtiéndole que en caso contrario se le tendrá por desistida de su petición. En concreto se le requiere para que:

- 1.- Indique con exactitud el lugar donde se produjo la caída.
- 2.- Proponga medios de prueba de que el siniestro ha tenido lugar en el sitio indicado.
- 3.- Valore los daños, si en estos momentos fuera posible.
- 4.- Presente justificaciones de baja y alta médicos.

Tercero.- El 31 de octubre de 2006 se emite informe por parte de la Unidad de Contratación y Patrimonio del Ayuntamiento de xxxxx, en el que se manifiesta que: “Transcurrido ampliamente el plazo otorgado sin que la reclamante hubiese presentado documentación alguna, no subsanada, por tanto, la solicitud, ésta debe ser considerada como desistida, de conformidad con lo dispuesto en el art. 71 de la Ley 4/99, y el art. 6 del RD 429/93 de 26 de marzo”.

Cuarto.- Con fecha 31 de octubre de 2006 se formula propuesta por parte de la Concejalía de Hacienda y Patrimonio del Ayuntamiento de xxxxx por la que se entiende desistida la reclamación presentada por Dña. xxxxx, al haber transcurrido ampliamente el plazo dado para subsanar su solicitud sin haber presentado documentación alguna.



Quinto.- Con fecha 7 de noviembre de 2006 se dicta Acuerdo por la Junta de Gobierno Local en el que se declara el desistimiento de la reclamación de indemnización por daños personales formulados por Dña. xxxxx.

Sexto.- El 28 de diciembre de 2006 se presenta la siguiente documentación:

- 1.- Fotografías del lugar del suceso.
- 2.- Escrito del centro de salud de Atención Primaria "hhhhh".
- 3.- Certificado médico de SACYL.
- 4.- Volante de atención médica de 22 de septiembre de 2006.

Séptimo.- El día 15 de enero de 2007 se emite informe por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas en el que manifiesta que: "Visitada la zona se observa que hay dos tapas y que están bien colocadas. También se observa que la baldosa de la acera es abujardada, no de tacos como parecen indicar las fotografías. Es probable que tanto el pavimento como las tapas hayan cambiado en el transcurso de la obra que el Ayuntamiento está ejecutando en estos meses".

Octavo.- Con fecha 10 de enero 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.

Noveno.- Por resolución del instructor de fecha 27 de febrero de 2007, se comunica a la interesada la admisión de las pruebas documentales presentadas y se le remite el informe de fecha 15 de enero de 2007, elaborado por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas, otorgándosele un plazo de 10 días para que formule las alegaciones y presente cuantos documentos e informes estime pertinentes. Por parte de la interesada no se presentan alegaciones.

Décimo.- Con fecha 14 de junio de 2007, se dicta Propuesta de Resolución del Instructor por la que se desestima la reclamación por responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx debido los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.



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 el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde 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.

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, 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) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1008/2005, de 1 de diciembre; 1134/2005, 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 los daños sufridos en una caída por el mal estado de 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, citada anteriormente. En efecto, el suceso aconteció el 8 de septiembre de 2006 y la reclamación se presentó el 28 de diciembre, dentro, pues, del plazo legalmente establecido para ello.

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”, 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 2568/86, 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: “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, 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.

Sin embargo, antes de entrar en el fondo del asunto, hay que tener en cuenta los aspectos formales de la reclamación. En un primer momento, la reclamante presenta un escrito que tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx el 11 de septiembre de 2006. Dicho escrito adolece de deficiencias, motivo por el cual se requiere a la interesada para que subsane el mismo, con la advertencia de que se la tendrá por desistida si no lo hace en el plazo de diez días hábiles. Transcurrido ampliamente el citado plazo la interesada no subsana los defectos de su reclamación, por lo que, con fecha 7 de noviembre de 2007, se dicta Acuerdo de desistimiento por parte de la Junta de Gobierno Local.

El desistimiento supone el abandono de un procedimiento que se encuentra en trámite, sin suponer renuncia al ejercicio posterior de la misma acción, en otro procedimiento. Por lo tanto, no impide que se vuelva a ejercitar la pretensión por parte de la interesada, pues en ningún momento ha renunciado a su derecho sino que lo que se ha producido es una renuncia a la acción. Así, si antes de que prescriba el plazo para ejercitar su derecho presenta una nueva reclamación con los requisitos formales exigidos, ésta deberá ser admitida.

En el presente caso, el 28 de diciembre de 2006 se presenta un nuevo escrito por la interesada con aportación de pruebas. Sin embargo, este último se limita a enumerar la documentación que adjunta sin formular nuevamente la reclamación. Entendemos por ello que este documento no es propiamente una reclamación, aunque así lo haya considerado el Ayuntamiento, ya que en el



mismo no se identifican unos hechos ni se manifiesta una petición concreta. Pese a ello, entraremos a resolver sobre el fondo del asunto.

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.

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, 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 informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas del Ayuntamiento de xxxxx se dice: "Visitada la zona se observa que hay dos tapas y que están bien colocadas. También se observa que la baldosa de la acera es abujardada, no de tacos como parecen indicar las fotografías. Es probable que tanto el pavimento como las tapas hayan cambiado en el transcurso de la obra que el Ayuntamiento está ejecutando en estos meses".

Por parte de la reclamante no se ha probado que el daño sufrido sea a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en una relación directa de causa a efecto. No resulta así acreditado que la caída se produjo 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, las cuales podrían corresponder a cualquier otro lugar, y de la forma en la que están tomadas no permiten apreciar de manera suficiente la supuesta deficiencia y su grado. Además, en su reclamación señala que la caída se produjo al tropezar con la tapa de un registro y en las fotografías que aporta como prueba no aparece ninguna tapa de registro.

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 cual fue el punto exacto en el que tuvo lugar la caída.

Existen numerosa Sentencias dictadas al respecto; entre ellas, 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. xxxx 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, 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 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 presentada por Dña. xxxxx, debido los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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