



Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera 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 25 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 a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

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 631/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente en funciones del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

**Primero.-** El 9 de julio de 2004 tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx, una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

Expone en su escrito de reclamación que "El sábado día 3 de julio de 2004, entre las 2 y las 2.20 de la mañana, cruzando la calle xxxx en dirección a



la catedral, a la altura del número 10 justo antes del cruce con la calles xxxx y xxxx sufrí una lesión en el pie derecho. Esto debido a un parche de cemento en malas condiciones, con agujeros (...) que estaba sin señalar. (...) Teniendo que acudir inmediatamente al hospital por urgencias, obteniendo un diagnóstico de esguince de reposo total de 10 días. Como consecuencia de esto tuve que pagar el taxi de ida y vuelta (...). Teniendo que cancelar un vuelo directo xxxxx-xxxx fechado para el día 4 de julio. Perdiendo también el puesto de trabajo en el cual tenía que incorporarme el día 6 del mismo mes, en xxxx y su sueldo correspondiente de 1200 €/mes hasta fin de temporada. Adjunto aquí los nombres y teléfonos de algunas personas que presenciaron el acto (...).

»Por todo lo anteriormente expuesto es por lo que solicito se me indemnice por todos los daños sufridos y gastos ocasionados por dicho accidente”.

Acompaña a su reclamación fotografías del lugar donde ocurrieron los hechos, informes médicos del Hospital de xxxxx sobre las lesiones sufridas, facturas de taxi de ida y vuelta del hospital y billete de avión de xxxxx a xxxx, fechado el 4 de julio.

No indica cuál es la cantidad reclamada.

**Segundo.-** Con fecha 27 de julio de 2004 se comunica a la interesada el inicio del expediente de responsabilidad patrimonial.

**Tercero.-** El 28 de julio de 2004 se requiere a la interesada para que indique la indemnización que reclama y aporte los justificantes originales de la misma, con la advertencia de que, de no hacerlo así en el plazo de diez días, se le tendrá por desistida de su reclamación.

**Cuarto.-** Con fecha de entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx de 12 de agosto de 2004, se presenta por la interesada escrito en el que expone que la indemnización solicitada es la que corresponde a: tobillera con refuerzo lateral, aportando factura por importe de 48 euros; cubre escayola de pierna por importe de 7,40 euros; recibos de taxi por un total de 25 euros; pérdida de vuelo, billete de avión por importe de 150,28 euros. Solicita además la indemnización correspondiente a un mes y medio de baja causado por dicho



incidente -sin indicar cuantía al respecto- y manifiesta que ha perdido un trabajo en xxxx, siéndole imposible presentar ahora dicho justificante.

**Quinto.-** El día 23 de julio de 2004 se solicita al Ingeniero de Vías y Obras del Ayuntamiento de xxxxx un informe sobre el estado del pavimento en el lugar donde, según la reclamante, se produjo la caída. El Ingeniero emite dicho informe el 3 de agosto en el que señala que: "El pavimento donde se produjo el siniestro que nos ocupa, en el día de hoy se encontraba tal y como se refleja en el anexo fotográfico. Con esta misma fecha se pasa parte de obras al Servicio de Obras Municipal para que realice la reparación correspondiente".

**Sexto.-** Con fecha 23 de julio de 2004 se solicita a la Policía Local que confirme la existencia de informe policial sobre la caída sufrida por la reclamante el 3 de julio de 2004 y, en su caso, remita copia del mismo.

La Jefatura de la Policía Local de xxxxx emite, el 10 de agosto de 2004, informe en el que se señala que: "(...) revisados los archivos de este Cuerpo no existe constancia ni antecedente alguno respecto de la caída sufrida por la Sra. xxxxx".

**Séptimo.-** Mediante varios escritos de citación, de fecha 11 de enero de 2005, se convoca a los testigos propuestos por la interesada para que presten declaración al respecto, no compareciendo ninguno de los convocados.

**Octavo.-** Por escrito de 23 de marzo de 2005, se concede trámite de audiencia a la interesada, para que en el plazo de diez días pueda formular las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes. No consta la presentación de alegaciones.

**Noveno.-** El 7 de junio de 2007, el órgano instructor propone la desestimación de la reclamación presentada, al no quedar acreditada la relación de causalidad entre el daño causado 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la interesada presenta la reclamación (el 9 de julio de 2004) hasta que tiene entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo (el 25 de junio 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 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, 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, 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 a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En efecto, el suceso aconteció el 3 de julio de 2004 y la reclamación se presentó el 9 de julio siguiente, por lo tanto dentro del plazo de un año.

**6ª.-** En cuanto al fondo del asunto, debe señalarse que, 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”.

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 funcionamiento de los servicios públicos, 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 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 16 de enero de 1996 y de 17 de diciembre de 1998, 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.

El informe emitido por el servicio municipal de Ingeniería de Vías y Obras señala que se pueden observar ciertas deficiencias en el pavimento del lugar





reseñado por la interesada como el de los hechos, por lo que se pasa parte de obras al servicio de obras municipal.

Sin embargo, en las fotografías aportadas se advierte que en ese mismo lugar, a escasos metros de distancia de donde presuntamente ocurrió el accidente, existía una zona acondicionada para la circulación de peatones. Zona de tránsito que no fue utilizada por la interesada.

Conforme al Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, los peatones están obligados a transitar por la zona peatonal y para atravesar la calzada deberán cerciorarse de que pueden hacerlo y caminar perpendicularmente al eje de la calzada. Por tanto, existe en el presente caso una conducta poco diligente de la perjudicada.

Partiendo de este razonamiento, quedaría roto el nexo de causalidad, al deberse el accidente única y exclusivamente a la negligencia de la víctima; en este sentido se puede citar, entre otras, la Sentencia de 25 de octubre de 2005, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que en su fundamento de derecho cuarto dice: "El lugar del acerado donde la demandante tropezó todavía se encontraba en obras, aspecto conocido por la misma al poder observar las baldosas colocadas intermitentemente a lo largo de unos ocho o diez metros, las cuales respondían a la finalidad de proteger los huecos de las arquetas, produciéndose la caída por una distracción de la actora que al acceder a la acera no se apercibió de la protección provisional de uno de los huecos instalados por el Ayuntamiento, no bastando con un tropiezo en la acera para que el Ayuntamiento sea responsable de las consecuencias dañosas que se puedan producir sobre las vías y bienes de titularidad municipal. El referido obstáculo -la baldosa con la que la actora tropieza- no se considera por lo tanto relevante para entender existente la requerida relación de causalidad, atendiendo a factores de adecuación para la producción del resultado lesivo que tuvo lugar, la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones y al estándar de eficacia que es exigible a los servicios municipales de conservación puesto que, en otro caso, se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad y convertiríamos a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados con independencia del actuar administrativo, transformando el sistema de



responsabilidad de las Administraciones Públicas en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico, como ha dicho el Tribunal Supremo en las sentencias de fechas 5 de Junio de 1998 y 13 de Septiembre de 2002”.

No se ha logrado probar por tanto en el presente caso que el daño sufrido sea a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en una relación directa de causa a efecto, ya que no está 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.

Por otra parte, 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. Por la reclamante se propusieron tres testigos, los cuales fueron llamados a declarar, no compareciendo ninguno de ellos en el lugar y hora señalados.

Igualmente, se solicitó a la Policía Local de xxxxx que confirmara la existencia de informe policial sobre la caída sufrida por la reclamante el 3 de julio de 2004 y remitiera copia del mismo, respondiendo aquella que: “(...) revisados los archivos de este Cuerpo no existe constancia ni antecedente alguno respecto de la caída sufrida por la Sra. xxxxx”.

Por lo tanto, no se logra probar donde tuvo lugar la caída. Existen numerosa sentencias dictadas al respecto y entre ellas destacamos la 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 tuvieran 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, 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 presentada por Dña. xxxxx, 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.