



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 5 de julio de 2007, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, representada por D. yyyyy*, 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 4 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, representada por D. yyyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 6 de junio de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 537/2007, 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. Nalda García.

Primero.- Con fecha 5 de octubre de 2005, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, representada por D. yyyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.



Manifiesta en su escrito que: "El día 24 de febrero de 2005, cuando transitaba por la ciudad de xxxxx, cruzando sobre el paso de peatones existente en aquella fecha en la subida a la calle xxxxx, en la confluencia con la calle xxxxx, sufrí una caída provocada por el mal estado de dicho paso de peatones, ubicado entonces en un lugar con fuerte pendiente y pintura inadecuada que fue inmediatamente después suprimido. Como consecuencia de tal accidente padecí fractura de la tibia y el peroné de la pierna derecha. Estuve ingresada en el Hospital hhhhh de xxxxx precisando tratamiento ortopédico consistente en la inmovilización de la pierna con yeso. He tardado en curar 186 días de los cuales, 6 días permanecí hospitalizada en dicho centro y 180 días he estado impedida para mis ocupaciones habituales. Me han quedado secuelas: dolor y discreta limitación de la movilidad del tobillo derecho".

Acompaña a su reclamación:

- 1.- Fotografías del lugar donde se ubicaba el paso de cebra.
- 2.- Informe médico del Dr. ddddd, de xxxxx, fechado el 21 de septiembre de 2005.

Solicita una indemnización de 10.065,72 euros.

Segundo.- Con fecha 10 de abril de 2006 se acuerda iniciar el expediente de responsabilidad patrimonial, así como solicitar informe al Servicio cuyo funcionamiento haya podido ocasionar la presunta lesión indemnizable; lo que se notifica al representante de la interesada el 17 de abril.

Tercero.- El 19 de junio de 2006, el encargado de las obras de señalización viaria del Ayuntamiento de xxxxx emite informe en el que manifiesta "que las pinturas empleadas cuentan con un certificado de producto en el que se certifica que los productos referenciados NA53115 "Citycril Blanco", NA 55113 "Doscril Blanco" y NA55400 "Doscril Amarillo" cumplen con los requisitos establecidos para los materiales empleados en la señalización horizontal y los métodos de ensayo de laboratorio necesario, especificados en la norma UNE 135200-2 de "Equipamientos para la señalización vial-señalización horizontal-materiales/ensayo de laboratorio vigente."



Cuarto.- Mediante escrito de fecha 23 de junio de 2006, notificado el 26 de junio, se comunica el trámite de audiencia a la parte interesada para que en el plazo de diez días, pueda formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

Quinto.- Con fecha 7 de julio de 2006 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx escrito de alegaciones de Dña. xxxxx, en el que se ratifica en lo ya expuesto y solicita se amplíe el informe del Ayuntamiento respecto a si la pintura utilizada se ajustaba a la requerida reglamentariamente y si su mantenimiento era el adecuado; y también respecto a la razón por la que se suprimió inmediatamente el paso de peatones tras la caída. Ofrece información testifical pero sin identificar a ningún testigo; igualmente ofrece aportar documentación complementaria.

Sexto.- El 5 de mayo de 2007 se emite nuevamente informe por el encargado de obras del Ayuntamiento en el que manifiesta que: "el motivo por el que se suprimió el paso de cebrá es un problema de tráfico regulado por la Policía Local, el Departamento de Obras no fue el responsable de trasladar dicho paso de cebrá únicamente de ejecutar los trabajos en la zona exacta donde la Policía Local informa (sic)".

Séptimo.- Con fecha 8 de mayo de 2007, el órgano instructor propone desestimar la reclamación presentada, al no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños 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 C) 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 el interesado presenta la reclamación (el 5 de octubre de 2005) hasta que tiene entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo (el 4 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 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, 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, 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, representada por D. yyyy, 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 24 de febrero de 2005 y la reclamación se presentó el 5 de octubre 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 2568/86, 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.

En el expediente que nos ocupa, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el 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 el 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 sentencias 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 los informes emitidos por el encargado de las obras de señalización viaria del Ayuntamiento de xxxxx se pone de manifiesto que las pinturas utilizadas en los pasos de cebra cuentan con un certificado de producto, según el cual los productos referenciados NA53115 “Citycril Blanco”, NA 55113 “Doscрил Blanco” y NA55400 “Doscрил Amarillo” cumplen con los requisitos establecidos para los materiales empleados en la señalización horizontal y los métodos de ensayo de laboratorio necesario, especificados en la norma UNE



135200-2 de "Equipamientos para la señalización vial-señalización horizontal-materiales/ensayo de laboratorio" vigente. Por otra parte señala que el motivo por el que se suprimió el paso de cebra es un problema de tráfico, regulado por la Policía Local, y que el Departamento de Obras no fue el responsable de trasladar dicho paso de cebra sino únicamente de ejecutar los trabajos en la zona exacta donde la Policía Local informa.

Por parte de la interesada no se han logrado desvirtuar las manifestaciones recogidas en los citados informes. En su escrito de reclamación no propone ninguna prueba, se limita a indicar en su escrito de alegaciones que ofrecerá información testifical acerca del estado de dicho paso de peatones y de su ubicación, del deficiente mantenimiento de la pintura, así como de la caída sufrida y posterior eliminación del paso de cebra.

Conforme al artículo 6 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial antes citado, la proposición de prueba debe realizarse en el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial y no en la fase de trámite de audiencia. Por otra parte, tal y como se dispone en el artículo 362 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, al proponer la prueba de testigos se expresará su identidad, con indicación en cuanto sea posible, del nombre, apellidos de cada uno, su profesión, domicilio y residencia. También podrá hacerse la designación del testigo expresando el cargo que ostentare o cualesquiera otras circunstancias de identificación, así como el lugar en que pueda ser citado.

La reclamante no identifica ni indica dónde pueden ser localizados los testigos que hayan podido presenciar cómo tuvo lugar la caída, ni logra probar cuál fue el punto exacto en el que tuvieron lugar los hechos, sino que se limita a aportar unas fotografías del paso de peatones. Existe por ello una falta de prueba al no resultar justificado que el daño sufrido sea a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en una relación directa de causa a efecto.

Respecto de la conservación de los pasos de peatones, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 30 de noviembre de 2002, en su fundamento de derecho tercero dice: "Por consiguiente corresponde a la actora la carga de la prueba (art. 1214 CC) de demostrar que tuvo la caída como consecuencia del mal estado, irregularidades o desniveles excesivos existentes



en el paso de peatones de la calle Mesones de Cieza por el que cruzaba. Las fotografías que presenta con la demanda (junto con un acta notarial) no revelan sin embargo que éste revistiera unas irregularidades suficientes para provocar la caída, al aparecer en un estado que puede calificarse de normal y utilizable por cualquier peatón, teniendo en cuenta que era de adoquines. En tales fotografías se aprecia que efectivamente existían en el mismo algunas irregularidades y desniveles (sobre todo junto a la tapadera de alcantarillado), las cuales deben considerarse sin embargo normales en este tipo de pavimento. La mera visión del lugar no hace pensar que por su estado fuera de tránsito peligroso, ni tampoco que fuera de esperar que ocurriera un accidente como el sufrido por la actora, ni en definitiva que fueran los pequeños desniveles o las pequeñas oquedades existentes (apreciables en dichas fotografías), la causa eficiente de la caída. Ni siquiera la actora alega ni acredita el lugar exacto del paso de cebrá en el que se cayó, ni si fue como consecuencia de haber resbalado, haberse torcido el pie o el tobillo, haber pisado en falso etc. Dice exclusivamente en la demanda que se tropezó sin concretar el lugar exacto, circunstancia esta última que puede ocurrir con independencia de las pequeñas irregularidades referidas (a las que hacen referencia tanto los testigos propuestos por la parte actora como el propio técnico del Ayuntamiento en el informe que emite y en la declaración que hace al deponer como testigo). Los testimonios de las personas propuestas por la actora no son suficientes para demostrar lo contrario, al no concretar la forma exacta como se produjo la caída, poniendo de manifiesto solamente el estado en el que se encontraba el paso de peatones, por otro lado, perfectamente apreciable en las fotografías aportadas, y en definitiva la existencia de unas irregularidades, que por sí mismas no ofrecían un verdadero peligro para los peatones. En definitiva el paso de peatones se encontraba en un estado que puede calificarse de normal en dicha ciudad y por lo tanto dentro de los estándares que son exigibles al Ayuntamiento”.

A mayor abundamiento el Tribunal Superior de Justicia de País Vasco, en un caso análogo al que ahora estamos informando, dicta Sentencia el 13 de octubre de 2000 en el sentido de que: “Por tanto, se carece de prueba que permita concluir que el accidente sobrevino a consecuencia del deteriorado estado del paso de cebrá, y no, a una distracción del peticionante o a una mala pisada ajena a las imperfecciones del paso en cuestión, prueba que corresponde a quien reclama; es por ello que, dada la falta de acreditación del imprescindible nexo causal, procede la desestimación del presente recurso, con



la consiguiente confirmación del acto impugnado que, por las razones expuestas, resulta ajustado a derecho”.

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, 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, representada por D. yyyy, 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.