



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y  
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 25 de marzo de 2009, 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 23 de febrero de 2009, 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 un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 27 de febrero de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 177/2009, 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 del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

**Primero.-** El 31 de enero de 2008, Dña. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxxx, como consecuencia de la caída sufrida el 28 de diciembre de 2007 al meter el pie en un hoyo de la Plaza de xxxx1, de la citada localidad.



Adjunta a su reclamación copia del D.N.I., reportaje fotográfico del lugar donde presuntamente se produce la caída, factura de tintorería por importe de 8,20 euros, factura de reposición de cristales graduados por importe de 43,00 euros e informe de Urgencias sobre la asistencia dispensada en su Centro de Atención Primaria.

**Segundo.-** El 28 de mayo de 2008 se notifica a la interesada la admisión a trámite de su solicitud y el nombramiento de instructora del procedimiento.

**Tercero.-** El 14 de agosto de 2008 la Sección de Urbanismo, Obras y Servicios del Ayuntamiento de xxxxx informa de que se desconocen las circunstancias de la caída, que el pavimento de la calzada en la fecha del accidente estaba formado por un acabado de emborillado (cantos rodados) en el que era frecuente que, por efecto del tráfico, algunos de ellos se soltaran, sin que esto supusiese ningún peligro aparente para el tránsito ni de vehículos ni de peatones.

**Cuarto.-** Con fecha de 13 de octubre de 2008 la compañía aseguradora ssss informa en sentido desestimatorio la reclamación de responsabilidad patrimonial, al considerar que la zona de la caída no es de paso de peatones, sino de vehículos y que existían los correspondientes pasos de cebra.

**Quinto.-** Concedido el preceptivo trámite de audiencia, el 8 de octubre de 2008 la interesada presenta un escrito en el que se ratifica en su pretensión inicial.

**Sexto.-** El 3 de noviembre de 2008 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad, al no resultar acreditados los hechos ni la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión indemnizable, considerándose asimismo que el lugar en que se produce el accidente no estaba habilitado para atravesar la calzada, no habiéndose utilizado las zonas peatonales debidamente señalizadas.

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), por analogía con la 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, sustancialmente, 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 reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación local, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde del Ayuntamiento a favor de aquélla, 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.

La reclamación se ha formulado en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, siendo interpuesta dentro del plazo de un año que señala el mencionado artículo.

**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 se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

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, 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, 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 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 la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.



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". Este precepto es reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre.

En íntima conexión con lo apuntado, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece que "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 de 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".

Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado, el hecho de que la responsabilidad patrimonial de la Administración sea objetiva, no implica que la misma deba responder necesariamente de todos los daños que puedan sufrir los peatones en la vía pública. Para que proceda la responsabilidad patrimonial, deberán darse los requisitos que la caracterizan, legalmente establecidos en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, requisitos



que deben analizarse atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso (Dictámenes 37/2002 y 155/2003, entre otros).

En este sentido debe recordarse que en el ordinario o normal existir del ser humano se producen una serie de sucesos dañosos; hechos que, aunque ocurran en la vía pública, no determinan, sin más, la responsabilidad indemnizatoria de la Administración titular de aquélla, sino que será preciso conocer los criterios de imputación objetiva de la responsabilidad: criterios unos de carácter positivo (el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos) y otros negativos, plasmados en principios legales expresos (fuerza mayor, existencia de un deber jurídico de soportar el daño producido, riesgos del desarrollo, o estado de la ciencia etc.), o que pueden inferirse del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tal y como mantiene la jurisprudencia y la doctrina de este Consejo Consultivo (estándares de servicio, distinción entre daños producidos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y con ocasión de éstos, el "riesgo general de la vida", la "causalidad eficiente", etc.).

En cualquier caso, sea cual sea el criterio de imputación, lo que resulta indiscutible es que para que pueda apreciarse la existencia de responsabilidad es necesaria la prueba de los hechos que se alegan, esto es, que no quede duda de que el hecho dañoso quede perfectamente identificado en sus parámetros de lugar, tiempo, forma de producirse y que el nexo causal que le une con el funcionamiento del servicio público quede igualmente averado.

Por ello, una vez examinados los documentos que figuran en el expediente, este Consejo Consultivo considera que no existe base suficiente para acceder a la solicitud de la reclamante. Los datos constatados no permiten asegurar la realidad del accidente en las circunstancias ni por los motivos que se alegan. No existe, a juicio de este Consejo, base probatoria alguna que acredite ni la realidad de la caída en el lugar descrito, ni el mal estado del lugar en el que supuestamente se produjo el accidente. Y aunque es preciso tener presente la mayor o menor facilidad probatoria de los hechos -en consonancia con los últimos pronunciamientos judiciales, criterio igualmente sostenido por este Consejo-, en el sentido de que aunque no haya 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 (véase entre otros el Dictamen 428/2008), ello no empece para que



en el asunto analizado pueda llegarse siquiera a un mínimo elemento de convicción sobre el modo de producirse los hechos.

Asimismo se debe recordar que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con el aforismo citado en la propuesta de resolución *-onus probandi incumbit actori-* y con el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, por remisión del artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

A mayor abundamiento, cabe advertir, tal y como se recoge en la propuesta de resolución, que el lugar donde se produce la caída no es un lugar habilitado para el paso de peatones, no habiéndose utilizado los lugares previstos a tal fin, circunstancia que si bien se recoge en el informe emitido por la entidad aseguradora, resultaría conveniente que viniese confirmado por los servicios municipales con competencia en la materia, aunque dicha manifestación no ha sido desvirtuada por la reclamante. A todo ello cabría añadir, de conformidad con el informe de 14 de agosto de 2008 de la Sección de Urbanismo, Obras y Servicios, que el elemento que presuntamente produce el accidente no se encontraba en un estado que pudiera ser constitutivo de peligro para peatones y vehículos (antecedente de hecho tercero).

Por todo lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que no existe base suficiente para acceder a la solicitud del reclamante, debido a la falta del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el resultado dañoso efectivamente producido; lo que, unido a la diligencia y pericia que toda persona debe observar en su normal deambular, determinan igualmente la inexistencia de la antijuridicidad del daño sufrido, lo que impide que el mismo pueda ser considerado como lesión indemnizable.

### **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



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

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