



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero  
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero y  
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria  
en funciones

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 21 de noviembre de 2013, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada ante el Ayuntamiento de xxxx2 por Dña. xxxx1*, 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 30 de octubre de 2013 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. xxxx1, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de octubre de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 791/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

**Primero.-** El 12 de abril de 2012 Dña. xxxx1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx2, debido a los daños sufridos como consecuencia de una caída producida el 13 de octubre de 2011, en el paso de cebra de la calle xx1 de dicha localidad, a la altura de nº3, a causa de la existencia de grietas y deterioro en el asfaltado y a que la pintura



en él utilizada es deslizante. La caída le provocó fractura en la cabeza de 3º y 4º metatarsiano del pie derecho, lesión de la que recibió el alta el 5 de diciembre de 2011.

Acompaña a su reclamación copia del D.N.I., del parte de Urgencias, de informe de un médico traumatólogo, de factura de bota ortopédica y de fotografía del lugar del accidente.

La reclamante cuantifica la indemnización solicitada en un total de 3.357,55 euros, por los conceptos de 54 días improductivos, 10% de factor de corrección y gastos ortopédicos.

**Segundo.-** Por Decreto de la Alcaldía de 15 de mayo se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y se nombra instructor, lo que se notifica a la interesada y a la compañía aseguradora de la responsabilidad del Ayuntamiento.

**Tercero.-** El 6 de junio de 2012 el ingeniero técnico de Obras Públicas municipal emite informe en el que indica que "El paso de peatón, tanto en pavimento de acera, como el de calzada, el cual consta de rigola de hormigón y pavimento bituminoso, al que hace referencia la reclamante, se encontraba en buen estado en dicha fecha (tal y como puede apreciarse en la propia fotografía aportada por la reclamante y denominada por ella como Doc.5), ya que se realizó una visita de inspección por los técnicos que suscriben, a raíz de un aviso de Policía Local por dicha caída. Se comprobó que no presenta ningún deterioro que incumpla o afecte al tránsito peatonal. Las fisuras eran menores de 1 cm. de anchura y/o profundidad (similares a lo que es la junta o unión normal entre dos baldosas como las que se pueden apreciar en la fotografía).

»A mayor abundamiento, indicar algo que no aparece reflejado en la documentación de la reclamante, y es que dicha calle presenta una orografía (pendiente) natural muy pronunciada, lo cual hace, que como en cualquier calle con una pendiente similar haya que transitar con la debida atención, en aras a no perder el equilibrio, sobre todo si ha llovido (o ha pasado el camión de baldeo de la empresa de limpieza) y necesariamente el agua ha convertido las aceras y/o los pavimentos en un suelo con mayor riesgo de deslizamiento que en su estado habitual en seco.



»No existiendo, por tanto, en cuanto a pavimentos se refiere, funcionamiento anómalo de servicio público”.

**Cuarto.-** El 15 de junio el Jefe de la Unidad de Tráfico informa que “La reclamante afirma en la solicitud que se utiliza una pintura inadecuada para la señalización del paso de peatones, dado que es deslizante.

»Desde esta unidad de Tráfico se indica que tales afirmaciones no son correctas, ya que la pintura utilizada para la señalización de los pasos de peatones es pintura de dos componentes, larga duración y antideslizante. Este tipo de pintura aporta un valor del coeficiente de resistencia al deslizamiento SRT, por encima del valor mínimo establecido”.

**Quinto.-** El 19 de junio se concede trámite de audiencia y el 12 de julio la interesada presenta alegaciones en las que reitera su pretensión. Aclara en este escrito que no avisó a la Policía Local a causa del accidente, tal como parece indicar el informe del ingeniero técnico de Obras Públicas del Ayuntamiento de 6 de junio de 2012, sino que dicho aviso se refiere al que efectuó otra persona que cayó anteriormente en el mismo lugar.

**Sexto.-** El 28 de agosto de 2013 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

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 apartado tercero, 2.d) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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 se presenta la reclamación (12 de abril de 2012) hasta que se formula la propuesta de resolución (28 de agosto de 2013). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una infracción de los principios y criterios que han de regir la actuación administrativa, 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 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, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en el artículo 124.4.º) y 124.5 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 interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 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 se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.



Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la doctrina del Consejo de Estado así como la 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 actividad, en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexa 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. xxxx1, debido a los daños sufridos en una caída ocurrida al cruzar un paso de peatones a causa de su estado defectuoso.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 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 el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre.

La eventual responsabilidad del Ayuntamiento encuentra además su base en el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, el cual 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, ya citada.

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".<sup>6</sup>

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 conviertan a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa 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.

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, 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. Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de



enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

En el supuesto sometido a dictamen, a la vista de los documentos que integran el expediente, no puede considerarse probada la realidad del suceso en que se fundamenta la reclamación. Así, la reclamante -que solo aporta una fotografía del lugar en el que indica que ocurrió el accidente- no presenta ningún principio de prueba que permita demostrar que la lesión se produjera en el lugar señalado en el escrito de reclamación, ni que ello ocurriera como consecuencia del defectuoso estado de la vía, sin que por otro lado figure en el expediente parte de intervención de la Policía Local o cualquier otro medio de prueba, o al menos, indicio, que permita confirmar su versión.

Por ello, de acuerdo con la doctrina de este Consejo Consultivo, en el sentido de que no basta la simple declaración del interesado para dar por probado el suceso en el que se fundamenta la pretensión indemnizatoria (por todos Dictamen 1.097/2007), procede la desestimación de la reclamación formulada.

A efectos puramente dialécticos, cabe añadir que de los informes obrantes en el expediente se desprende que el estado de conservación del paso de cebra se ajusta a los estándares exigibles, pues según indica el ingeniero municipal "El paso de peatón, tanto en pavimento de acera, como el de calzada, (...) se encontraba en buen estado en dicha fecha, tal y como puede apreciarse en la propia fotografía aportada por la reclamante (...). Se comprobó que no presenta ningún deterioro que incumpla o afecte al tránsito peatonal. Las fisuras eran menores de 1 cm. de anchura y/o profundidad (similares a lo que es la junta o unión normal entre dos baldosas como las que se pueden apreciar en la fotografía)". Por su parte, el informe del Jefe de la Unidad de Tráfico, frente a lo alegado por la interesada, señala que la pintura utilizada para la señalización del paso peatonal es de dos componentes, larga duración y antideslizante, que aporta un valor del coeficiente de resistencia al deslizamiento SRT, por encima del valor mínimo establecido.

A la falta de acreditación de las deficiencias de la vía alegadas, que impide apreciar la relación causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público, cabe sumar la circunstancia que pone de manifiesto el informe técnico municipal acerca de la pronunciada pendiente que presenta la calle, la cual





obliga a los viandantes a extremar la precaución, mediante el empleo de una diligencia superior a la exigible en condiciones normales, de modo que su inobservancia situaría la causa del daño en la esfera de imputabilidad de la víctima e interrumpiría el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado, necesario para apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración. Por ello, la reclamación debe desestimarse.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx1, 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.