



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y  
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Salamanca el día 5 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 29 de enero 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 una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 6 de febrero de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 108/2009, 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. Nalda García.

**Primero.-** El 19 de marzo de 2007, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, por la caída que sufrió en el pasaje del Colegio de xxxx1 de la citada localidad el día 6 de marzo de 2007, al resbalar con una chapa mojada por efecto de la lluvia y al encontrarse aquella abombada.



Adjunta a la reclamación documentación acreditativa de la asistencia sanitaria dispensada.

**Segundo.-** Con fecha de 27 de abril de 2007, se notifica a la interesada la admisión a trámite de la reclamación, se solicita informe del servicio causante de la presunta lesión, se da traslado de la reclamación a sssss, S.A. y se designa instructor del procedimiento.

**Tercero.-** El 19 de mayo de 2008, la interesada presenta nuevo escrito en el que, tras ser dada de alta, valora los daños de la siguiente manera: 17.000,28 euros por los 324 días que estuvo en situación de baja médica; 3.543,20 euros por las secuelas padecidas; y 311,11 euros en concepto de gastos médicos, ortopedia y farmacia.

Adjunta a su escrito informe clínico y facturas ortopédica y farmacéutica.

**Cuarto.-** Iniciado el periodo probatorio, el 26 de junio de 2008 se toma declaración a Dña. tttt1, amiga de la recurrente y testigo presencial de los hechos, quien manifiesta que "junto al colegio de xxxx1 se encontraba una chapa en el suelo que ocupaba toda la entrada y que llevaba ahí varios meses, y cuando se disponía a atravesar ese túnel vio una persona tumbada sobre la chapa (no vio la caída) y que no puedo identificar, (...). Al acercarse le reconoció y se acercó a ayudarlo,.... Que lo que sabe es lo que le comentó la reclamante cuando iban a su domicilio y ella le dijo que se había resbalado al pisar la chapa que existía a la entrada del pasaje, ya que ésta se encontraba mojada debido a la lluvia que estaba cayendo. La chapa era rectangular de hierro, similar a las que ponen para tapar agujeros en la calle, y se encontraba en buen estado".

**Quinto.-** El 26 de junio de 2008 la interesada aporta informe médico en el que se indica que la paciente ha estado incapacitada para sus ocupaciones habituales desde el 6 de marzo de 2007 hasta el 23 de enero de 2008, valorando las secuelas en 6 puntos.

**Sexto.-** El 10 de julio de 2008, el ingeniero de caminos municipal informa de que "desconozco, dada la inconcreción sobre el lugar de los hechos y el tiempo transcurrido, a quién perteneció la chapa que se cita".



**Séptimo.-** Concedido trámite de audiencia, el 29 de octubre de 2008 la interesada presenta nuevo escrito en el que se ratifica en su pretensión.

**Octavo.-** El 5 de enero de 2009 se formula informe-propuesta desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, al no resultar acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños alegados.

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.

Cabe no obstante poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la interesada presenta la reclamación (19 de marzo de 2007) hasta que se formula la propuesta de resolución (5 de enero de 2009). Esta circunstancia necesariamente han de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de los principios y criterios que han de regir 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.



Por otra parte, debe hacerse un reproche en relación con el contenido del informe del ingeniero municipal. La solicitud de informe que preceptúa el artículo 10 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial no es una mera formalidad procedimental, sino que tiene por objeto esclarecer los extremos necesarios para estimar o desestimar la reclamación formulada, actuando como soporte documental de la resolución que en su día se dicte. Por ello no puede admitirse, como viene siendo una práctica constante por parte de alguna de las Administraciones consultantes, el incluir informes con declaraciones formularias, independientes del siniestro de que se trata. Dicho informe debe referirse al estado del desperfecto alegado y referido a la fecha en la que se produce el evento dañoso, y su finalidad no es otra que acreditar la existencia o no de las deficiencias alegadas.

Por ello, el contenido del informe emitido se considera claramente insuficiente y no cumple, en este caso, su finalidad. Ello obliga, como más adelante se dirá, a tener por acreditado el mal estado de la acera a la vista de los indicios probatorios aportados por la reclamante, habida cuenta de que el Ayuntamiento no ha probado lo contrario, pudiendo hacerlo y teniendo en cuenta la mayor o menor facilidad probatoria con que cuentan cada uno de los intervinientes en el procedimiento.

En cualquier caso, este Consejo Consultivo reitera, nuevamente, que los informes deben ir referidos al hecho, causa y fecha de la reclamación.

**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.



**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 reiterada 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, 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 una caída por el mal estado de la acera.

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 el 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 el 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, 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".

En el expediente objeto de examen, 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 establecer si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito 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 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, 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. 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).

El presente caso plantea la cuestión de cómo valorar la prueba practicada, a los efectos de comprobar si resulta acreditada la realidad del accidente tal como manifiesta la recurrente, así como la existencia de las lesiones padecidas como consecuencia del mismo. Este Consejo no comparte el criterio del instructor respecto de la valoración de la prueba practicada, al entender que no han resultado acreditados los hechos. A este respecto, una apreciación conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente y, en especial, la declaración de la interesada y la de la testigo propuesta, en el que se reconoce la existencia de una chapa en el lugar de los hechos, permiten apreciar que el evento dañoso fue debido a la existencia de un obstáculo en la vía pública, lo que hizo que Dña. xxxxx sufriera una caída y necesitase asistencia sanitaria.

Por lo tanto, a la vista de la reclamación de la interesada, de los documentos aportados, y sobre todo, de la ausencia de manifestación alguna por parte de la Entidad Local sobre el estado de la vía, sin que se niegue ni afirme la existencia del obstáculo y el tiempo durante el cual estuvo colocado -a





pesar de manifestarse que estuvo durante meses-, hacen presumir la verosimilitud de la forma en que sucedió la caída.

Por lo expuesto, sería por completo irrazonable exigir una mayor carga probatoria cuando no se ha realizado esfuerzo alguno para desvirtuar lo alegado.

No hay que olvidar que la finalidad de la prueba no es obtener un elemento de certeza -lo que casi nunca es posible-, sino de convicción. De ahí la admisibilidad de la prueba indiciaria y la regla general de libre valoración de la misma por el órgano a quien compete decidir. Con estas premisas, la única conclusión posible en este caso es que ha de tenerse por acreditado el hecho dañoso y la intervención causal en la producción del mismo.

De conformidad con lo anteriormente expresado, este Consejo Consultivo entiende que, a pesar de no resultar prueba directa y concluyente del evento dañoso y de su conexión causal con el funcionamiento del servicio público, sí procede apreciar indicios suficientes y datos indirectos como para formar la convicción de la verosimilitud de los hechos alegados por la reclamante y deducir los presupuestos esenciales para reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración. Responsabilidad que no puede enervarse por la mera manifestación del servicio afectado, relativa a la inconcreción del lugar en que se produce la caída, pues a su esclarecimiento obedece la instrucción del procedimiento, ni por el tiempo transcurrido, pues ocurriendo el siniestro el día 6 de marzo de 2007 y presentándose la reclamación el día 19 del mismo mes, bien podrían desplazarse los efectivos municipales al lugar indicado, con el fin de constatar si había o no desperfecto alguno en el mismo, su entidad, el tiempo en que se mantuvo, su adecuada señalización, incluso si la chapa en cuestión había sido o no colocada por los servicios municipales -circunstancia que no determinaría *per se* la ausencia de responsabilidad, debido al deber de vigilancia y cuidado que corresponde a las Entidades locales de acuerdo con los preceptos transcritos-. Circunstancias todas ellas que, estando en manos de la Administración reclamada acreditar, no han merecido el más mínimo esfuerzo probatorio, por lo que no se puede exigir una prueba minuciosa y exhaustiva al que reclama (que en el presente expediente se acompaña de prueba testifical), ante la ausencia total de elementos de convicción por los que definitivamente desestima la reclamación.



**6ª.-** Resta, por último, examinar la cuantía indemnizatoria solicitada por la interesada. Pues bien, en este punto y, tal como viene siendo práctica usual por parte de este Órgano Consultivo, cuando no constan en el expediente datos suficientes para manifestarse sobre la indemnización reclamada, ésta debe determinarse en expediente contradictorio instruido al efecto.

Todo ello sin perjuicio de que el importe de la indemnización deba actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, conforme a lo dispuesto en el artículo 141. 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución estimatoria 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 acera.

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