



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

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 27 de agosto de 2009, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### PONENCIA

#### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 2 de julio 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. yyyyy, en nombre y representación de 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 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 713/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

**Primero.-** El 2 de marzo de 2009 Dña. yyyyy, en nombre y representación de Dña. xxxxx, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxxx, por los daños ocasionados en una caída por el mal estado de la acera. Expone que el 2 de agosto de 2008 su



representada sufrió una caída en la calle xxxx de esa ciudad, “a la altura de la trasera del edificio de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, debido a la existencia de un desperfecto al borde de la citada vía consistente en la falta de un trozo de cemento, y por el gran desnivel existente en la calzada”.

Reclama una indemnización de 9.363,20 euros por los días de baja y perjuicios económicos padecidos.

Acompaña a su reclamación copia de los informes de asistencia urgente, de los partes de baja y de alta laboral y del informe de rehabilitación, así como varias fotografías del desperfecto que, según afirma, causó el percance. Aporta también un escrito presentado ante el Ayuntamiento el 15 de septiembre de 2008, en el que exponía que los hechos sucedieron cuando caminaba por la acera del lado derecho de la calle xxxx -en sentido hacia la calle xxxx1-; que, al finalizar la fachada principal del Colegio xxxx2, se terminaba la acera en dicho lado, por lo que continuó “lo más arrimada posible al borde derecho de la calzada que es de cemento y colindante con una zona de tierra”; y que un desperfecto existente en el borde de la calle -ausencia de un trozo de cemento- motivó la caída.

**Segundo.-** El 16 de marzo de 2009 el Servicio de Obras informa de que “Realizada inspección de la C/ xxxx, concretamente en el tramo frente a la Agencia Estatal Tributaria, no se observa desperfecto en la calzada donde dice haberse caído dicha persona. La acera se encuentra debidamente delimitada para el tránsito de peatones”.

**Tercero.-** El 18 de marzo de 2009 la Policía Local informa de que no ha tenido constancia del accidente hasta el 22 de septiembre de 2008, fecha en que acudió la accidentada a las dependencias municipales. Y añade:

“En el supuesto de que el accidente se hubiese producido, se ha de tener en cuenta que, si el mismo se ha producido en el lugar que indicó la persona reclamante, se ha cometido una imprudencia por parte del peatón. El mismo circulaba por el borde de la calzada, en una zona en la que no existen aceras, debiendo en este supuesto circular lo más próximo al borde del edificio, en este caso la valla del patio del Colegio xxxx2.



»En todo caso, el estado que presenta la calzada en el tramo que se indica no presenta dificultades para la circulación”.

Se adjuntan al informe dos fotografías del lugar en el que, según la denunciante, ocurrió el accidente.

**Cuarto.-** En el trámite de audiencia la interesada formula alegaciones al contenido de los informes emitidos y reitera su pretensión resarcitoria.

**Quinto.-** El 3 de junio de 2009 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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 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 lesionada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Sin embargo, no está probada la representación que ostenta la compareciente para actuar en el



procedimiento, conforme a las reglas establecidas en el artículo 32.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La Administración ha admitido tácitamente esta representación pues, aun cuando en el expediente no consta ningún documento acreditativo de este extremo, se han admitido las actuaciones practicadas por la compareciente. No obstante lo cual, se advierte de la necesidad de su constancia documental con carácter previo a la resolución.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, 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 reclamante 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. El hecho que motivó la reclamación acaeció el 2 de agosto de 2008 y la reclamación se presentó el 2 de marzo de 2009, es decir, dentro del plazo de un año establecido por la ley.

**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 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002) 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 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.

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.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia ha venido modulando el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de



junio de 1998, que “la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación 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 administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”. Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que “aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla”.

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, no bastando a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta asimismo la jurisprudencia según la cual, “la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables, unas a la Administración y otras a personas ajenas, e incluso al propio perjudicado,



imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado”.

E igualmente la que sostiene “la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público”.

**5ª.-** En cuanto al fondo del asunto, comprobadas la realidad y certeza de las lesiones sufridas por la reclamante y la regularidad formal de su petición, debe establecerse si tal 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.

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.

La reclamante, a la sazón de 36 años de edad, manifiesta que la caída se produjo por la falta de un trozo de cemento en el borde de la acera y por el gran desnivel existente en la calzada.

Sin embargo, no ha quedado acreditado que la caída se produjera debido a las causas que se alegan. Al margen de las manifestaciones de la interesada contenidas en la reclamación, que además son recogidas en la comparencia ante la Policía Local realizada un mes y medio después de la fecha en que se produjeron las lesiones, no existe elemento probatorio suficiente que permita tener por ciertas sus alegaciones, en cuanto a la realidad del percance o a las circunstancias en que se produjo.

El informe de la Policía Local se limita a recoger las declaraciones efectuadas por la perjudicada ante el funcionario competente un mes y medio



después del percance, sin que constituya prueba que acredite que el suceso se produjo por las circunstancias que alega. En dicho informe se hace constar además la imposibilidad de realizar una investigación del accidente ya que no contaban con los datos precisos que permitieran concretar por dónde circulaba el peatón, si llevaba algún tipo de carga que pudiera influir en su estabilidad, o el estado de la viandante (embriaguez, medicación, etc.).

Por otra parte, la afirmación de la interesada de que su versión la podían corroborar varios testigos en caso de ser necesario, no puede considerarse como proposición de prueba al no aportar los datos mínimos necesarios que permitan al instructor identificar a dichas personas.

Por ello, procede la desestimación de la reclamación.

A mayor abundamiento, los informes del Servicio de Obras y de la Policía Local señalan que la acera se encontraba debidamente delimitada para el tránsito de peatones y que no presentaba deficiencias ni dificultades para los viandantes. Estas afirmaciones no quedan desvirtuadas por las fotografías aportadas por la reclamante, ya que no consta la fecha en que fueron tomadas y tampoco permiten apreciar el lugar en el que se encontraba el desperfecto en ellas visualizado. En cualquier caso, el defecto apreciado en las imágenes carece, a juicio de este Consejo, de entidad suficiente como para provocar la caída de una persona sin limitaciones físicas alegadas y que camine con una normal diligencia.

A la vista de lo expuesto, no puede considerarse probada la existencia de la relación de causalidad entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público, razón por la que procede desestimar la reclamación.

**6ª.-** Por último, se advierte una errata en la página 1 de la propuesta de resolución, ya que la referencia a la Ley 7/81 debe ser a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

### **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. xxxxx, representada por Dña. yyyyy, 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.