



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 Zamora el día 26 de enero de 2011, 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 22 de diciembre de 2010, 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 28 de diciembre de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.627/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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. Nalda García.

**Primero.-** El 30 de septiembre de 2009, Dña. xxxxx, de 66 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos el día 12 de julio de 2009 en el paseo xx1 de esta localidad, al sufrir una caída por el mal estado de la acera, a consecuencia de la cual sufrió fractura de tobillo de la que fue



intervenida quirúrgicamente. No cuantifica la indemnización que reclama al encontrarse en fase de curación.

Acompaña a la reclamación copia del informe de alta hospitalaria tras la operación de 15 de julio de 2009.

A requerimiento de la Administración la interesada aporta fotografías del lugar en el que afirma que ha ocurrido el suceso y concreta que éste acaeció entre los números 85 y 89 del paseo xx1, donde existe una baldosa levantada del suelo unos 5 centímetros y sin señalar. Posteriormente acompaña también informe médico forense de 19 de febrero de 2010 de valoración de las lesiones padecidas por la reclamante, en el que se funda para reclamar la cantidad total de 15.699,30 euros, de los que 8.090,87 euros se corresponden a 195 días de baja, 5.339,79 euros a 9 puntos de secuelas orgánicas y funcionales y 2.268,64 euros a 4 puntos de perjuicio estético.

**Segundo.-** El 18 de marzo el Área de Ingeniería Civil del Ayuntamiento informa que "Al día de la fecha, los desperfectos denunciados han sido subsanados". Se acompaña fotografía sobre el estado actual de la zona.

Se incorpora también al expediente el informe elaborado por la Policía Local el día del accidente, en el que se indica, "que el día de la fecha (12 de julio de 2009), prestando servicio en turno de tarde, sobre las 20:15 horas, son comisionados por M-0 para acudir al Paseo xx1 por una persona caída en la acera. Personados en el lugar junto a una ambulancia del Sacyl 112 (xxxx) se atiende a doña xxxxx, con DNI xxx, nacida el 17/12/1942 y domicilio en calle xx2 23, portal C, bajo C; la cual es trasladada al hospital hhhhh con una posible rotura de tobillo".

**Tercero.-** El 5 de octubre el asesor jurídico del Ayuntamiento informa que "(...) ni la reclamante ni los Policías Locales actuantes relatan las circunstancias en que se produjo la caída y el elemento determinante de ésta, y las fotografías presentadas reflejan circunstancias distintas en cuanto en una de ellas falta una loseta que se observa en las otras, por lo que no cabe sino concluir que al no quedar acreditadas esas concretas circunstancias en que se produjo la caída procede desestimar la reclamación."



**Cuarto.-** Concedido trámite de audiencia a la reclamante, el 30 de octubre de 2010 presenta escrito de alegaciones en el que modifica la cantidad objeto de reclamación al señalar que los días no improductivos que figuraban en el informe pericial debían considerarse improductivos ya que la reclamante no pudo realizar sus tareas de ama de casa, por lo que la indemnización solicitada asciende a 18.031,55 euros. También manifiesta que se ha producido un error al no incluirse el 10% de factor corrector sobre la indemnización por las secuelas, e incluye una serie de gastos derivados de la caída, tales como asistencia en el hogar, gafas de sol, reloj, bolso de piel, teléfono móvil, alquiler de silla de ruedas, zapatos deportivos y otros especiales recomendados por el médico. Cuantifica el importe definitivo de la indemnización en 21.210,69 euros.

**Quinto.-** Remitido de nuevo el expediente al asesor jurídico, el 9 de noviembre emite informe en el que, a la vista de las alegaciones formuladas por la reclamante, se ratifica en lo informado el 5 de octubre, y señala que “la interesada, dado el déficit probatorio de su reclamación sigue sin especificar las concretas circunstancias en que se produjo la caída ni el elemento determinante de la misma, sobre todo a la vista de la contradicción advertida en las fotografías presentadas. Por otra parte, en el escrito de alegaciones se atenta gravemente contra el principio de congruencia, no siendo admisible que se solicite inicialmente una indemnización de 15.699,30 euros y luego, con posterioridad, otra cantidad distinta, 21.210,69 euros, ampliándola con conceptos que ya eran conocidos cuando se fijó la cuantía de la indemnización en trámite anterior”.

**Sexto.-** El 16 de noviembre de 2010 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 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (30 de septiembre de 2009) hasta que se formula la propuesta de resolución (16 de noviembre de 2010). 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.

**3ª.-** Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de la 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 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 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.

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".

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).

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, existen contradicciones sobre el lugar en el que se produjo la caída, que la reclamante sitúa entre los números 85 y 89 del paseo xx1 y el informe de la Policía Local en el número 20 del mismo paseo. Además, como destacan los informes jurídicos citados en los antecedentes tercero y quinto de este dictamen, "las fotografías presentadas reflejan circunstancias distintas en cuanto en una de ellas falta una loseta que se observa en las otras" y la reclamante, tras el trámite de audiencia y a la vista de la contradicción advertida en las fotografías presentadas, sigue sin especificar las concretas circunstancias en que se produjo la caída ni el elemento determinante de ésta. Estos elementos tampoco constan determinados en el informe policial. En consecuencia, no ha resultado acreditado 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 acera.

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), la reclamación debe desestimarse.





**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

### **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, 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.