



Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones

Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Pérez Solano, Consejero y Ponente

Sr. Madrid López, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 13 de septiembre de 2007, 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 7 de agosto de 2007 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 9 de agosto de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 732/2007, 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, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente en funciones del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

**Primero.-** Con fecha 7 de julio de 2006, se presenta en el Ayuntamiento de xxxxx formulario de reclamación de responsabilidad patrimonial presentado por Dña. xxxxx, en estos términos:



“Que, el pasado día 29 de junio, transitando por la C/ xxxxx, y, como consecuencia de las obras y del deficiente acondicionamiento de la vía habilitada (alcantarillas por encima del nivel de la acera, pavimento en mal estado, etc...), sufrí una caída traspasando el bordillo de la acera y desplomándome en la calzada. Esto me ocasionó importantes contusiones en rodillas, brazos y espalda además de una fisura en un dedo de la mano derecha, que requirió inmovilización inmediata. Además, y como resultado de la caída, el pantalón, y las gafas Ray Ban que llevaba, resultaron rotos. Por estos motivos solicito sea tenida en cuenta mi reclamación y se me indemnice por los daños y perjuicios ocasionados.

»Documentos que acompañan a la instancia: Informe Médico, fotografía de daños físicos, materiales y del lugar de la caída.

»Observaciones: el mismo día 29, y a través de la página web del Ayuntamiento ya se pusieron en conocimiento de ese organismo estos hechos”.

**Segundo.-** El día de 14 de agosto de 2006 se notifica el acuerdo de inicio del expediente de responsabilidad patrimonial.

**Tercero.-** Consta en el expediente informe del Ayuntamiento, de 9 de agosto de 2006, en que se hace constar que la empresa adjudicataria de las obras en la calle xxxxx es la empresa Ceyd S.A.U., e informe de la clínica radiológica Diagno, de 28 de julio de 2006 con el resultado de la ecografía y Rx de 4º dedo de la mano derecha de la interesada.

**Cuarto.-** Con fecha de 27 de septiembre de 2006, por la Policía Local del Ayuntamiento y previo requerimiento por parte del Servicio de Asuntos Económicos, se informa que no existe constancia ni antecedente alguno respecto de la caída de la Sra. xxxxx en el lugar y fecha señalados.

**Quinto.-** El día 20 de diciembre de 2006 se concede trámite de audiencia a la interesada, durante el cual se presenta nueva documentación consistente en: partes de baja desde el 1 de julio al 31 de agosto de 2006, nuevo informe médico de 14 de noviembre y escrito de 19 de septiembre de 2006 de la clínica de fisioterapia fffff, en el que se manifiesta que Dña. xxxxx ha sido tratada de un esguince digital durante treinta sesiones.



Consta en el expediente la concesión, con la misma fecha que a la interesada, del trámite de audiencia a la empresa eeeee, adjudicataria de las obras, la cual contesta el 11 de enero de 2007 mediante escrito en el que se expone que "no estamos al corriente de dicha caída. Ninguna persona de la obra, ha visto nada".

**Sexto.-** Como consecuencia del anterior informe se concede nuevo trámite de audiencia a la interesada el día 16 de mayo de 2007, presentándose otro escrito de alegaciones en el que declara que, en el momento de la caída, no se encontraba personal alguno de la obra, pero que existían numerosos viandantes que se ofrecieron a dar su versión de los hechos como testigos y se ratifica en su reclamación. No consta en el expediente manifestación de persona alguna que hubiere presenciado el accidente.

**Séptimo.-** El 26 de junio de 2007 se redacta informe en el que se propone la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, al no quedar acreditados los hechos de los cuales se pudiera deducir la misma, por entender que las obras están perfectamente señalizadas y que no existe relación de causalidad entre el accidente y la actuación administrativa.

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, 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.

No obstante, es preciso destacar que se ha producido una demora injustificada entre la tramitación del procedimiento, presentada la reclamación el día 7 de julio de 2006, la propuesta de resolución es de 26 de junio de 2007, habiendo transcurrido prácticamente un año entre la solicitud del interesado y la actividad administrativa por la que se le reconoce el derecho a la indemnización, lo que necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a 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, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se pudiera a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

**3ª.-** Concurren, en principio, en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. 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 23.2b) 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.

**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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.



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 de 1999; 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 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1008/2005, de 1 de diciembre; 1134/2005, 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.

**5ª.-** La reclamación se ha formulado en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992. Siendo la fecha del presunto accidente el 29 de junio de 2006, la reclamación se presenta el 7 de julio del mismo año; por lo que ha sido interpuesta dentro del plazo de un año que señala el mencionado artículo.



**6ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx debido a los daños ocasionados como consecuencia de un accidente por mal estado de la acera.

En el ámbito de las Administraciones Locales, debe partirse de la obligación que, conforme al artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, tienen las mismas cuando 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.", 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 2.568/86, 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 1372/1986, 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.

Dicho esto y examinados los documentos que figuran en el expediente, el Consejo considera que no existe base suficiente para acceder a la solicitud del reclamante. Los datos constatados en el expediente no permiten asegurar la realidad del accidente en las circunstancias y por los motivos que se alegan. No existe, a nuestro juicio, base probatoria alguna que acredite el mal estado de la calzada y que como consecuencia de ello se haya producido el accidente. No existe prueba testifical, documental o gráfica que acredite el mal estado de la calzada.

No resulta suficientemente acreditado el hecho que origina al accidente, aún teniendo en cuenta las fotografías aportadas por la interesada. Así, del



reportaje fotográfico unido al expediente no puede deducirse con rotundidad que el estado que presenta la vía retratada sea la que produjo la caída; de las fotografías presentadas no puede deducirse que dicha vía sea la que ocasionó el accidente, ni siquiera de la fecha en que han sido tomadas.

No consta tampoco prueba testifical, denuncia, atestado o prueba de ninguna otra clase que avalen la declaración de la interesada. En relación con la prueba testifical y aún teniendo en cuenta que las declaraciones de la reclamante vertidas en su escrito de alegaciones de 22 de mayo de 2007, en la que se dice que varios viandantes presenciaron la caída, no se aporta elemento probatorio alguno en este sentido ni identificación de los mismos a efectos de tomarles declaración. En definitiva, el Consejo considera correcta la propuesta de resolución ante la duda razonable respecto a las circunstancias en que verdaderamente ocurrió el siniestro.

A mayor abundamiento, hemos de recordar que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los aforismos citados en la propuesta de resolución –*onus probandi incumbit actori*– y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

No habiéndose acreditado, pues, suficientemente el hecho causante del daño y sus circunstancias, procede desestimar la reclamación al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992. En este sentido, y con carácter uniforme, se vienen pronunciando los tribunales en Sentencias como la de la Audiencia Nacional de 21 de febrero de 2006, en cuanto a petición de responsabilidad en la que, como ocurre en el presente caso, tan sólo se cuenta con la declaración del perjudicado, cuando dice “Las manifestaciones del conductor del vehículo implicado, por tanto, en los hechos no son prueba bastante para acreditar la forma en que se produjo el accidente, si no están completados con otras pruebas o indicios suficientes (...). Conforme al principio de la carga de la prueba, recogido en el antiguo artículo 1214 del Código Civil y en el actual artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, incumbe al actor probar ‘... la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda...’, Es decir, al recurrente incumbe acreditar el hecho derivado del funcionamiento del servicio público y la existencia del exigible nexo causal entre tal hecho y la lesión denunciada.



»No cabe considerar que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierte a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivado de la actividad de éstos, por el hecho de que ejerza competencias en la ordenación de un determinado sector, porque, de lo contrario, como pretende la representación procesal del recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo 1998).

»En el presente caso no se ha probado que el accidente sufrido por el vehículo del recurrente se haya producido en la forma descrita en la demanda y, por tanto, no está acreditado el imprescindible nexo causal entre el hecho lesivo y el funcionamiento del servicio público”.

A la misma conclusión llega la Sentencia de 31 de octubre de 2006, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, con copiosa cita de resoluciones del Tribunal Supremo: “Lo anterior, sin embargo, no significa, que no haya que probar la concurrencia en cada caso concreto de los citados requisitos. Por eso en aplicación de la remisión normativa establecida en el artículo 60.4 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio , debe de tenerse en cuenta que rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general, inferido del artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho (*semper necessitas probandi incumbit illi qui agit*) así como los principios consecuentes recogidos en los brocardos que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega (*ei incumbit probatio qui dicit non qui negat*) y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios (*notoria non egent probatione*) y los hechos negativos (negativa non sunt probanda).

»En cuya virtud, este Tribunal en la administración del principio sobre la carga de la prueba, ha de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor (por todas, sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1985, 9 de junio de 1986, 22 de septiembre de 1986, 29 de enero y 19 de febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de septiembre de 1997, 21 de septiembre de 1998)”.





Si bien es cierto que tanto las citadas sentencias como la Jurisprudencia en general tienen en cuenta, en relación con la carga de la prueba, la mayor o menor facilidad de que disponen los implicados en el proceso de practicar una u otra diligencia probatoria, ello no permite concluir con rotundidad que las fotografías aportadas fuesen las del lugar donde se produjo la caída. Así, entre otras las Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987, y la de 8 de octubre de 1996, que si bien señalan 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. Por lo tanto, sería necesario que tanto una como otra circunstancia quedaran acreditadas de tal manera que permita deducir la relación de causalidad existente entre la caída y la situación de la vía pública.

En definitiva, la no constancia en las actuaciones obrantes en el expediente de prueba suficiente de los hechos alegados por la reclamante ni, por consiguiente, de la realidad y certeza del siniestro en que se fundamenta la pretensión indemnizatoria deducida, y la no confirmación por los Servicios Administrativos de los hechos por ella aducidos, conlleva a que estos extremos sólo encuentran justificación en la afirmación de la solicitante, lo que no es bastante para tenerlos por ciertos.

En consecuencia, entiende este Consejo que, no quedando constatada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público local y el daño alegado por el reclamante, por los motivos expuestos, sin entrar en otras consideraciones, debe desestimarse su reclamación.

### **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 una caída por el mal estado de la acera.

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