



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

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 17 de abril de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. 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 25 de febrero de 2008, 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 D. xxxxx, debido a las lesiones sufridas en una caída por el mal estado de la calzada*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 4 de marzo de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 142/2008, 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 del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- Con fecha 20 de noviembre de 2006, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx, un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial presentado por D. xxxxx, nacido el 12 de diciembre de 1940, debido a una caída ocasionada por el mal estado de la calzada.



Señala en su escrito que "el 29 de mayo de 2006 a las once horas aproximadamente, cuando caminaba desde la calle xxxx1 de esta localidad, hacía la xxxx2, en el cruce con la calle xxxx3, que en esas fechas se encontraba en obras, aunque abierto al tráfico y sin ningún tipo de señalización, al cruzar la vía por la zona de mayor visibilidad del tráfico rodado, sufrí un accidente al pisar una arqueta o tapa que según comprobé después, estaba deficientemente colocada al hallarse unos 4 ó 5 cms. bajo el nivel del pavimento, de modo que me torcí el tobillo derecho (...)". También manifiesta que "seguidamente acudí al servicio de Urgencias del Sacyl en xxxxx, dónde me diagnosticaron rotura de uno de los huesos del pie. Me inmovilizaron el tobillo con una férula de yeso, y me recomendaron reposo y no apoyar el pie durante 7 días tras los cuales debería visitar al traumatólogo. Una vez transcurridos los 7 días, acudí a la consulta del traumatólogo donde verificó la rotura de uno de los huesos del pie, y me colocaron una escayola con la que permanecí durante 40 días, tras los cuales fue retirada, permaneciendo con dolores, que poco a poco fueron cesando hasta el día de hoy".

Solicita 2.304,41 euros por los 47 días improductivos sufridos.

Adjunta al escrito de reclamación informe del Servicio de Urgencias, del Hospital hhhhh de xxxxx, de fecha 29 de mayo de 2006 y reportaje fotográfico.

Segundo.- El 21 de septiembre de 2007 se emite, por el Secretario General del Ayuntamiento de xxxxx, informe jurídico sobre la legislación y procedimiento aplicables en materia de responsabilidad patrimonial.

Tercero.- Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 20 de septiembre de 2007, se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Cuarto.- El 31 de octubre de 2007, el Capataz de la Brigada de Obras del Ayuntamiento de xxxxx emite informe con el siguiente contenido:

"1. Que en esas fechas se pavimentó la C/ xxxx1, quedando el pavimento más elevado que las tapas de arquetas y de registros.

»2. Que la elevación de mencionadas tapas (sic) se produjo con posterioridad.



»3. Que tuvo conocimiento de la caída de D. xxxxx”.

Quinto.- El 12 de noviembre de 2007, se concede trámite de audiencia al interesado, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos.

El 19 de noviembre de 2007 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx, un escrito de D. xxxxx con el que, además de la documentación presentada en la denuncia de los hechos, aporta datos de alguno de los testigos presenciales en el momento y lugar del accidente.

Sexto.- Mediante propuesta de resolución de fecha 23 de enero de 2008, el instructor propone estimar la solicitud de indemnización.

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.



No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que el interesado presenta la reclamación (20 de noviembre de 2006) hasta que se formula la propuesta de resolución (23 de enero de 2008). Esta circunstancia 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.

3ª.- Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde 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.

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 cual también se refiere, de forma general, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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 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 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 formulada contra el Ayuntamiento de xxxxx por D. xxxxx, debido a las lesiones sufridas en una caída por el mal estado de la calzada.

El interesado 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, esto es, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante.

6ª.- 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 manera 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.

Por su parte, 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 "1. 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", según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Debe entenderse que esta competencia incluye el mantenimiento y la conservación de dichas vías en condiciones adecuadas que permitan garantizar la seguridad de las personas y vehículos llamados a utilizarlas.

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".

7ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, al igual que el órgano instructor, que existe en el presente caso responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de xxxxx.

Debe verificarse, para ello, si concurre el requisito de la relación de causalidad entre la actividad de la Administración y el daño sufrido. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, con el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, 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 antes invocado 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 regla general es que se 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*).

Se 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 y 22 septiembre de 1986, 29 de enero y 19 de febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de septiembre de 1997, y 21 de septiembre de 1998).

El principio ontológico de la carga de la prueba se determina sobre la base la naturaleza de las cosas, de modo tal que se presumen determinados hechos sobre la base de las cualidades que generalmente tienen las personas, cosas o fenómenos y en consecuencia debe probarse lo contrario, por ejemplo si se presume el buen estado del paso, es porque no hay obstáculos ni desniveles relevantes y aparece limpio, generalmente no ha resbalado nadie y en consecuencia lo extraordinario sería que hubiera caídas, siendo lo extraordinario lo que debe probarse frente a lo ordinario que es lo que se presume.

Por este motivo, la mayor probabilidad de que un determinado hecho se haya desarrollado conforme a parámetros de normalidad, pone la prueba a cargo de quien afirma un acaecimiento anormal o excepcional en ese contexto (Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de Octubre de 1998.)

El principio lógico de la carga de la prueba, por su parte, considera que es más fácil probar las afirmaciones positivas que las afirmaciones negativas, de



modo tal que quien hace una afirmación positiva, tiene que probar frente al que hace una afirmación negativa.

En el caso que nos ocupa, se tiene constancia del lugar y la causa en el que se produce la caída por las manifestaciones vertidas por el reclamante, si bien del tenor del escueto informe emitido por el Capataz de la Brigada de obras -"tuve conocimiento de la caída de D. xxxxx"-, ninguna conclusión puede extraerse acerca de las circunstancias en que la caída tuvo lugar. No obstante, el interesado indica, en el trámite de audiencia, los datos y domicilio de personas que presenciaron los hechos, sin que por el instructor se haya procedido a la toma de declaración de testigos que pudiera haber llevado al convencimiento de que la caída se produjo en el lugar y por la causa indicada por el reclamante. La deficiente instrucción del procedimiento y los indicios acerca de la veracidad de lo afirmado en la reclamación lleva sin embargo a este Consejo a considerar acreditados los hechos, resultando por otra parte del contenido del Informe del Servicio de Urgencias la existencia de lesiones compatibles con la caída señalada por el reclamante.

Entendiendo así acreditados los hechos por los que se reclama, debe señalarse que el interesado cruzó la calle por un lugar no habilitado para ello; así se deduce de las declaraciones y fotografías realizadas por éste. Sin embargo, no se tiene constancia de que en el lugar del accidente existiera habilitado un paso para los peatones por el que poder atravesar la calzada, como se prevé en el artículo 124 del Reglamento General de Circulación, aprobado mediante el Real Decreto 1.428/2003, de 21 de noviembre, ni señal de advertencia del peligro existente, máxime si precisamente en esas fechas se pavimentó la vía y la arqueta o tapa con que tropezó el reclamante se encontraba hundida.

Ponderando todo lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que existe base suficiente para acceder a la solicitud del reclamante, al entender que concurren los requisitos legalmente exigidos para que responda la Administración.

8ª.- Por lo que se refiere al importe de la indemnización, se considera igualmente correcta la cantidad de 2.304,41 euros, correspondiente a 47 días improductivos, según figura en la propuesta del instructor del procedimiento, siempre que queden acreditados en el expediente los 47 días en que el



reclamante permaneció de baja. 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, de acuerdo con lo previsto 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 D. xxxxx, debido a las lesiones sufridas en una caída por el mal estado de la calzada.

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