



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

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 3 de abril de 2008, 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 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 Dña. xxxxx, debido a daños sufridos 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 145/2008, 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. Estella Hoyos.

Primero.- Con fecha 8 de junio de 2007, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx, un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial presentado por Dña. xxxxx, debido a una caída ocasionada por el mal estado de la calzada.



Señala en su escrito que el día 7 de abril de 2007 sufrió una caída en la calle xxxx, a la altura de los números 4 y 6, por el mal estado del pavimento, al hallarse en medio de la calzada un socavón. Añade que “como consecuencia de la caída ha sufrido deterioros físicos personales, produciéndose un esguince en el tobillo derecho (...) causando baja en su centro de trabajo del día 9 de abril al 24 de abril (...). También señala que como consecuencia del esguince acudió al traumatólogo, quién le indicó que hiciera ejercicios de rehabilitación; que necesitando rehabilitarse lo antes posible, ante la tardanza de la Seguridad Social, acudió a un Fisioterapeuta particular, realizando un ciclo de 20 sesiones a 20 euros cada una; y que, como consecuencia de la caída, también se le rompió la ropa que llevaba, cuya reposición costó 69 euros.

Adjunta al escrito de reclamación:

- Acta de denuncia ante la Policía Local de xxxxx, de 9 de abril de 2007, en la que la reclamante manifiesta las circunstancias relativas a la caída.

- Informe de Asistencia Urgente de fecha 7 de abril de 2007, en el que consta como motivo de la consulta, que “ha pisado mal y le duele el tobillo derecho”, indicándose como impresión diagnóstica “esguince de tobillo”.

- Partes médicos de baja y alta por contingencias comunes, de 9 de abril a 24 de abril de 2007.

- Documento de interconsulta.

- Escrito de Fisioterapeuta, por el que se recomienda a la paciente realizar un primer ciclo de 20 sesiones de tratamiento, indicando el coste de 20 euros por cada una de ellas.

- Factura de fecha 2 de agosto de 2006 de vvvvv por un pantalón por importe de 69 euros.

Segundo.- El 12 de septiembre de 2007, por el Secretario General del Ayuntamiento de xxxxx se emite informe jurídico, acerca de la legislación y procedimiento aplicables en materia de responsabilidad patrimonial.



Tercero.- Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de fecha 13 de septiembre de 2007, se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor y secretario del procedimiento.

Cuarto.- Constan en el expediente:

- Informe de 31 de octubre de 2007, del Capataz de la Brigada de Obras del Ayuntamiento de xxxxx, con el siguiente contenido:

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

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

»3. Que no tuvo conocimiento de la caída de D^a xxxxx”.

- Parte de incidencias de la Policía Local de xxxxx, de 7 de abril de 2007, que informa de que “se recibe una llamada (...) a nombre de xxxxx (...) denunciando varios baches en la calle Gibraltar frente a los nº 4 y 6, y que debido a uno de ellos se ha caído y se ha producido un esguince en un tobillo y ha tenido que ser atendida en el Hospital.

»El lunes pasará a realizar la correspondiente reclamación con el parte médico por los daños causados”.

- Acta de denuncia de 9 de abril de 2007.

- Parte de incidencias de 10 de abril de 2007, de la Policía Local del Ayuntamiento de xxxxx, en el que se informa lo siguiente:

“La calle citada se encuentra llena de baches debido a que no se han levantado los registros después de la pavimentación.

»Se han dado casos, denunciados ante esta Policía Local, de caída de personas y daños en vehículos al pasar por encima de los baches, ya que estos se encuentran en medio de la calzada como se puede comprobar por la fotos adjuntas”.



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

El 21 de diciembre de 2007, se incorpora al expediente escrito de D. zzzzz, en el que expone -a instancias de la interesada- que la baja laboral de ésta "ha supuesto unos pagos de salarios de (sic) durante el mes de abril de 249,67 euros, los cuales fueron abonados sin trabajo de la interesada".

Sexto.- Con fecha 24 de enero de 2008, el Instructor formula propuesta de resolución estimatoria de 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 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 parte interesada 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 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 Dña. xxxxx, debido a las lesiones sufridas en una caída por el mal estado de la calzada.

La parte interesada 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: “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, a diferencia del órgano instructor, que no existe responsabilidad patrimonial.

Debe verificarse si concurre el requisito de la relación de causalidad entre la actividad de la Administración y el daño alegado, extremo que corresponde acreditar a la parte interesada. Es preciso recordar que recae sobre la parte interesada la carga de la prueba, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

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 de 1986, 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 tal forma 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 de un paso, es porque no hay obstáculos ni desniveles relevantes y aparece limpio, generalmente no ha resbalado nadie y por ello 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 otra 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, cabe señalar que únicamente se tiene constancia del lugar en el que se produce la caída por las manifestaciones vertidas por la reclamante, sin que ésta haya solicitado como prueba la toma de declaración de testigos. Al realizar su denuncia ante la Policía, declara la interesada que "hay testigos presenciales del hecho causante, de los que no me acuerdo de los nombres y domicilio pero los conozco"; aunque de esta manifestación se puede deducir que podría haberlos identificado, lo cierto es que no se propone ni se practica ninguna prueba testifical.

Tampoco ha propuesto o aportado ningún otro tipo prueba que lleve al convencimiento de que la caída se produjo en el lugar indicado, por lo que no puede tenerse por acreditado que la caída sufrida se produjera de la manera y por la causa señalada.



Asimismo, ha de precisarse que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva, no convierte a la misma en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple hecho de que ocurran en sus instalaciones. Conforme mantiene nuestro Tribunal Supremo, en Sentencia, entre otras, de 5 de junio de 1998, “El concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, supuesto que cualquier acaecimiento lesivo -y así ocurre en el presente caso- se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal”.

Por otro lado, es doctrina del Tribunal Supremo 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”. En este sentido procede citar Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

Por lo tanto, a la luz de los hechos probados y los preceptos aludidos en los términos descritos, aunque la propuesta de resolución tiene por ciertas las manifestaciones alegadas por la reclamante relativas a la causa de la lesión sufrida por ésta, este Consejo Consultivo considera que en el presente caso no se puede llegar a la conclusión de que la lesión sufrida por la reclamante se produjo efectivamente por la causa que se indica y, por lo tanto, no se tiene por acreditado el correspondiente nexo de causalidad entre la actuación de la Administración y el daño sufrido.

Además, aunque se entendiera que los hechos por los que reclama se encuentran debidamente acreditados, debe señalarse que la interesada cruzó la calle por un lugar no habilitado para ello. Así se deduce tanto de las fotografías realizadas por la Policía Local, como de la propia declaración de la interesada respecto al lugar en que se produjo (esto es, cruzando la calzada).

Al respecto debe tenerse en cuenta que, conforme al apartado 1 del artículo 124 del Reglamento General de Circulación, aprobado mediante el Real Decreto 1.428/2003, de 21 de noviembre, “en zonas donde existen pasos para



peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades (...)"

No se tiene constancia de que existiera un paso de peatones cerca del lugar de la caída, máxime cuando el capataz de obras del Ayuntamiento informa que en esas fechas se pavimento la vía; pero el apartado 2 del mismo precepto prevé esta circunstancia (atravesar la calzada fuera de un paso de peatones), en cuyo caso deben cerciorarse de que pueden hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido.

En el supuesto examinado, el desperfecto existente en la calzada con el que tropezó la reclamante -un socavón- era perfectamente visible, por sus propias características y porque la caída se produjo de día. Cuando un peatón accede a la calzada por lugar no destinado al cruce, debe prestar una especial atención; si la interesada no se apercibió de ello fue porque no prestó la debida atención, atención que debió extremar puesto que pretendía cruzar la calle por lugar distinto del destinado a tal efecto.

En una apreciación ponderada de las circunstancias concurrentes, no se puede dejar de constatar que el lugar en el que acaeció el percance se encuentra en la calzada -lugar en principio vedado para el tránsito de peatones salvo supuestos excepcionales. En todo caso, no se trata de un peligro oculto, sino de una irregularidad en el estado de la calzada manifestada al exterior, por lo que su existencia debió ser advertida por la reclamante, respecto de la cual no constan en la documentación obrante en el expediente defectos físicos que le hubieran podido impedir o dificultar la detección del señalado obstáculo.

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 daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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