



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

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 6 de marzo de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada ante el Ayuntamiento de xxxxx 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 4 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 los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 6 de febrero de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 93/2008, 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. Madrid López.

Primero.- El día 16 de junio de 2007 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx, una reclamación de responsabilidad patrimonial suscrita por Dña. xxxxx frente al citado Ayuntamiento, por los daños sufridos en un accidente debido al mal estado de la calzada por la que transitaba.



Expone en su escrito que “el pasado 5 de mayo de 2007, al ir caminando y disponerme a atravesar la Calle xxxx de xxxxx, a la altura del paso de peatones situado prácticamente en la esquina de la Plaza xxxx1, he pisado un hoyo del asfalto sito justo al inicio del paso de peatones, dado su mal estado general, y he caído al suelo golpeándome contra el bordillo de la acera causándome traumatismo en cara y nariz (...).

»Fui auxiliada por las personas que pasaban, en ese momento, por el lugar de los hechos y atendida en el Centro de Salud de ‘hhhhh’, haciendo las curas posteriores en el Hospital `hhh1 de xxxxx` (...).”.

Solicita una indemnización de 100 euros por cada día de baja, mas 6.000 euros por las secuelas, así como el reintegro de los gastos farmacéuticos y de rehabilitación que se acrediten.

Acompaña al escrito de reclamación una serie de fotografías de la compareciente y del lugar de los hechos, además de un conjunto de informes médicos sobre sus lesiones.

Segundo.- El 27 de agosto de 2007 se procede al nombramiento de instructor, lo que se notifica a la parte reclamante

Tercero.- Con fecha 28 de septiembre de 2007, el Ingeniero de Caminos Municipal emite un informe en el que manifiesta, en relación al lugar donde ocurrieron los hechos, que “el deterioro en el aglomerado que se aprecia en las fotografías es visible, estable y pisar sobre el mismo no puede ser debido más que a una distracción”.

Cuarto.- Mediante escrito fechado el 29 de noviembre de 2007, se concede trámite de audiencia a al interesada, al amparo del artículo 11 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

Con ocasión del trámite otorgado, la reclamante presenta un escrito fechado el 19 de diciembre en el que reitera la existencia de responsabilidad del



Ayuntamiento de xxxxx por el defectuoso estado de la calzada, confirmado en el propio informe del ingeniero municipal.

Consta en el expediente un escrito de 10 de diciembre de 2007, sin sello de entrada en el registro del Ayuntamiento, en el que la interesada propone la práctica de prueba documental y testifical, citando el nombre de dos testigos que se encontraban presentes cuando ocurrieron los hechos.

Quinto.- Con fecha 8 de enero de 2008 se formula propuesta de resolución de carácter desestimatorio al no considerarse suficientemente acreditada la realidad del hecho en que se fundamenta la reclamación.

De este modo se señala "Y siendo así, no hay en el expediente administrativo prueba alguna de tal relación; no hay más constancia que el propio testimonio del reclamante respecto al hecho de que la caída se produjo en ese concreto lugar y por las deficiencias de la calzada ya que la prueba practicada en el expediente a instancia de la reclamante, que es, los informes médicos y las fotografías, lo único que acredita es la existencia, separada e independiente, de dos datos objetivamente consagrados: por un lado, el daño producido en su persona y, por otro, deficiencias existentes en un determinado lugar de la vía pública (...).

»Por su parte, de la prueba practicada a instancia del Ayuntamiento (...) tampoco puede considerarse acreditada la relación de causalidad.

»Y tal circunstancia hace inexplicable la ausencia de un mayor esfuerzo probatorio del reclamante acerca de cómo ocurrieron los hechos, pues la petición de la interesada con fecha de registro de entrada de fecha 18 de diciembre de 2007 ha de entenderse extemporánea, de conformidad con el artículo 6 del Reglamento procedimental aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, ya que el momento de solicitar la prueba es la petición inicial de responsabilidad patrimonial (...) y no en el trámite de audiencia".

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 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 23.2.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 que además se remite 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 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), 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.- Más en concreto, 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", 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 2568/1986, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, 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.

6ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación formulada por Dña. xxxxx debido a los daños sufridos en un accidente 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.

7ª.- Comprobada la realidad y certeza de las lesiones sufridas por la reclamante, es preciso determinar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.

Como afirma la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 1997, "la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, si bien admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, lo que debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. Ello no es



obstáculo para que, según los casos, se requiera para determinar la existencia de responsabilidad el carácter directo, inmediato y exclusivo del referido nexos. A estos efectos debe precisarse que la actividad administrativa no ha de ser enjuiciada aquí bajo el prisma psicológico o normativo de la culpabilidad, sino más bien desde la estricta objetividad mecánica de un comportamiento que se inserta, junto con otros eventos, en la causalidad material, a nivel de experiencia, en la producción de un resultado”.

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del mismo. 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*, 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 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 otro lado, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

En el supuesto objeto de análisis, la propuesta de resolución de carácter desestimatorio se basa en que, a la vista de las pruebas practicadas, no ha quedado debidamente acreditado el necesario nexo causal entre el daño sufrido y la actividad de la Administración, ya que ni la declaración de la interesada, ni el informe del ingeniero municipal, evidencian por sí mismas que la caída efectivamente se produjo en el lugar señalado en la reclamación, argumentándose por otro lado que no procede la práctica de la prueba testifical solicitada por la reclamante, al no haber sido propuesta en el momento procedimental oportuno.

Al respecto, este Consejo Consultivo no se muestra conforme con el sentido de la propuesta, al considerar que en ésta se hace una interpretación excesivamente rigurosa del artículo 6 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

En efecto, el citado artículo dispone que “En la reclamación se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre



éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante”.

Ahora bien, antes de proponerse la desestimación por falta de prueba del hecho en que se basa la reclamación, podía haber realizado el órgano instructor, al amparo del citado Reglamento diversas actuaciones que hubieran dado la oportunidad a la reclamante de demostrar la veracidad de las afirmaciones contenidas en su escrito.

De este modo, al haber señalado la interesada expresamente que “Fui auxiliada por las personas que pasaban, en ese momento, por el lugar de los hechos”, el instructor, teniendo la obligación de realizar de oficio los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, tal y como dispone el artículo 7 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, pudo haberla requerido para que manifestara la identidad de las personas que presenciaron el suceso con la finalidad de tomarles declaración.

Además, no puede dejar de tenerse en cuenta que el artículo 9.2 señala que “Cuando sea necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un periodo extraordinario de prueba”. Así, resulta evidente que pudo acordarse la práctica con carácter extraordinario, de la prueba testifical solicitada por la interesada.

Por ello, considerando que la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada se apoya en una interpretación de la norma excesivamente rigurosa y formalista, contraria a la voluntad real perseguida por el legislador, entiende este Consejo Consultivo que no procede la desestimación sin antes dar a la reclamante la posibilidad de probar los hechos en que la fundamenta.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

En el estado actual del expediente, no procede emitir dictamen en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos por el mal estado de la calzada, sin que pueda entenderse cumplido el trámite de dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla y León.

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