



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 Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de enero de 2009, 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 15 de diciembre 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 una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 23 de diciembre de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.148/2008, 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. Estella Hoyos.

**Primero.-** Mediante escrito de 9 de mayo de 2008, Dña. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxxx, debido a los daños producidos en una caída sufrida el día 16 de abril de 2008 en la acera de la calle xxxxx, como consecuencia del mal estado de una tapa de arqueta que estaba en desnivel con respecto al suelo.



Adjunta a la reclamación una fotografía del lugar donde presuntamente se produce la caída; el presupuesto de reconstrucción de dos piezas dentales por importe de 100 euros y el informe de urgencias del Complejo Asistencial de xxxxx, con el diagnóstico de traumatismo facial.

**Segundo.-** Previo requerimiento de fecha 29 de mayo de 2008, la interesada presenta nuevo escrito en el que manifiesta la imposibilidad de señalar testigo alguno que presenciase la caída.

No consta la cuantificación económica de los daños a pesar de haber sido requerida expresamente sobre ello.

**Tercero.-** Mediante el Decreto 4.689, del Concejal Delegado del Área de Hacienda, debidamente notificado a la interesada, se acuerda:

- Admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial.
- Notificar el referido Decreto a los posibles interesados.
- Solicitar informe del servicio cuyo funcionamiento haya causado la presunta lesión.
- Dar traslado del siniestro a sssss, a fin de que tenga conocimiento del procedimiento y pueda personarse como interesado.
- Designar instructor del procedimiento.

**Cuarto.-** Requerido el ingeniero técnico municipal para que informe sobre la descripción de los defectos alegados en el pavimento, si el daño ocasionado es consecuencia o no del servicio público municipal, si el referido defecto es visible o estable, o cualquier otra circunstancia determinante de la existencia del daño, aquél se limita a informar, el 27 de junio de 2008, que "la tapa que se observa en la fotografía es de titularidad de eeeee".

**Quinto.-** El día 15 de julio de 2008 se concede trámite de audiencia a eeeee S.A., sin que conste se haya presentado escrito de alegaciones.



**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia a la interesada el 6 de octubre de 2008, no consta en el expediente haberse aportado documentación ni alegación alguna en relación con el siniestro.

**Séptimo.-** El 6 de noviembre de 2008, el instructor formula propuesta desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, por considerar que, por un lado, de existir responsabilidad ésta correspondería a eeeee S.A. en cuanto titular de la arqueta y del servicio de suministro y distribución eléctrica; y, de otro, porque no han resultado suficientemente acreditados los hechos de los cuales se deduce la responsabilidad que se reclama.

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.

**3ª.-** Concurren en la reclamante 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 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.

La reclamación se ha formulado en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, esto es, dentro del plazo de un año.

**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 mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la también citada 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 ocasionados como consecuencia de una presunta caída por el mal estado de la calzada.

En el ámbito 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 2.568/86, 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 1.372/1986, 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.



Un incumplimiento de esas obligaciones que generara un resultado lesivo podría originar, en su caso, la responsabilidad patrimonial de la Administración local.

Sentado lo anterior y examinando las causas de desestimación de la solicitud de la reclamación, este Consejo Consultivo no comparte el criterio sostenido por el Ayuntamiento reclamado, en cuanto que se exime sin más de responsabilidad por el hecho de que la titularidad de la arqueta corresponde a eeeee; pues, como se apuntó más arriba, la responsabilidad de aquél podría derivar de que las Entidades Locales tienen la competencia sobre la pavimentación, conservación y policía de las vías urbanas, y toda situación irregular que se aprecie en el pavimento de las mismas crea en la Administración responsable la obligación de vigilancia y cuidado necesarios para evitar que se produzcan. De ahí que las situaciones de riesgo que se generen pueden ser objeto de indemnización por parte de la Administración que, en su caso, hubiere incumplido sus obligaciones de vigilancia y policía, en cuanto encargada del buen funcionamiento de los servicios públicos. Responsabilidad que tampoco le impediría repetir si lo estimara conveniente contra los causantes directos del siniestro por colocar en la vía pública tanto obstáculos o cualquier otro elemento que pudiera causar un daño.

Ello es así no sólo en el caso de que las actuaciones de los terceros se hayan realizado al margen del procedimiento legalmente establecido, sino también en el caso de actuaciones realizadas con todos los permisos o autorizaciones que exija la legislación aplicable. Al respecto se puede mencionar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 25 de noviembre de 2003, en la que se condena a un Ayuntamiento por la caída de un transeúnte producida al tropezar con la tapa de registro de abastecimiento de aguas cuya gestión correspondía a una empresa concesionaria, por entender “que cabe apreciar un funcionamiento anormal de los servicios públicos municipales del que debe derivarse su responsabilidad en el resultado lesivo que finalmente se produjo, al haberse incumplido las obligaciones del Ayuntamiento relativas al mantenimiento y conservación de la vía pública (...)”. O la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 28 de abril de 2005, en la que se condena al Ayuntamiento de Madrid por los daños patrimoniales sufridos con ocasión de unas obras realizadas por un tercero en la vía pública y ello porque “La relación de causalidad entre la actividad



municipal y el daño se produce por el mecanismo de la culpa in vigilando del Ayuntamiento al omitir la debida inspección de la vía pública siendo el Ayuntamiento responsable de que las obras que se realizan en los espacios públicos municipales se realicen en condiciones de seguridad, (...) Y debe señalarse que la intervención de otros terceros (ejeje o Fomento de Construcciones y Contratas) como autores materiales, no exime de responsabilidad al Ayuntamiento de Madrid dado que es responsable de que cualquier intervención en la vía pública se realice en condiciones de seguridad, ello sin perjuicio de las acciones que le pudiera corresponder frente a aquel que realizaba las obras en los espacios públicos municipales”.

Una vez sentado lo anterior, y sin perjuicio de no compartir el primero de los fundamentos de la propuesta de resolución remitida, este Consejo Consultivo considera que procede desestimar la reclamación formulada por la interesada, ya que no resulta acreditada la realidad del hecho del que deriva la responsabilidad. Los datos constatados no permiten asegurar la realidad del accidente en las circunstancias ni por los motivos que alega la reclamante. No existe, a juicio de este órgano, base probatoria alguna (testifical, documental o gráfica) que acredite el mal estado de la calzada y que, como consecuencia de ello, se haya producido el accidente.

Y es que, si bien la interesada ha presentado una fotografía del lugar en el que indica que se produjo el accidente, no puede tenerse la certeza, siquiera indiciariamente, de que sea éste efectivamente el lugar donde acaeció el percance. A mayor abundamiento, del examen de la misma no puede apreciarse la existencia de un desperfecto de tal entidad que no pudiera ser salvado con la diligencia media que se debe exigir a toda persona que deambula por la vía pública, lo cual permitiría desestimar igualmente la reclamación con amparo en la denominada teoría del riesgo de la vida, analizada por este Consejo, entre otros, en los Dictámenes 551/2008, 308/2008 ó 1.100/2008.

Ha de recordarse 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 suficientemente el hecho causante del daño y las circunstancias en que se produjo, procede desestimar la reclamación, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En este sentido y con carácter uniforme se



viene pronunciando la jurisprudencia, entre otras, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de febrero de 2006, referida a una petición de responsabilidad en la que, como ocurre en el presente caso, tan sólo se cuenta con la declaración del perjudicado. Dice la Sentencia: “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 1.214 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.

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, que señala: “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 necesitas 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).”





No cabe considerar que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas “convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada 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 de 1998).

En consecuencia, considera este Consejo que, no quedando constatada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público local y el daño alegado por la reclamante, 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 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.