



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de abril 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 10 de marzo de 2009, 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 acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 17 de marzo de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 241/2009, 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. Nalda García.

Primero.- El día 22 de febrero de 2007 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx, una reclamación de responsabilidad patrimonial de Dña. xxxxx como consecuencia de una caída sufrida en la vía pública el día 3 de febrero de 2007, en los alrededores de la calle xxxx1. Adjunta a su reclamación



reportaje fotográfico del lugar donde presuntamente se produce el siniestro, así como informe del Servicio de Urgencias del Hospital hhhhh de xxxxx respecto a la asistencia recibida el día de los hechos.

Segundo.- El 9 de abril de 2007 el Área de Ingeniería Civil del Ayuntamiento informa "Que personal de la empresa de mantenimiento de los pavimentos se personó en el lugar comprobando que ya estaba reparado".

Tercero.- Tras requerimiento del asesor jurídico, el 31 de julio de 2008 el Área de Ingeniería Civil del Ayuntamiento emite nuevo informe con el siguiente contenido: "Que por el tipo de arqueta y los elementos que aloja parece pertenecer a la empresa qqqqq, S.A.".

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia a qqqqq, S.A. el 25 de septiembre de 2008, no consta se haya presentado escrito alguno por la entidad mercantil mencionada.

Quinto.- El asesor jurídico del Ayuntamiento informa el 29 de diciembre de 2008, que a pesar del resultado infructuoso sobre la indagación de la entidad que procedió a la reparación de la baldosa causante del daño, procedería desestimar la reclamación ante la falta de prueba de los hechos consignados en el escrito de reclamación.

Sexto.- El 27 de enero de 2009 se concede trámite de audiencia, sin que conste que se haya presentado escrito o documentación alguna por la interesada.

Séptimo.- El 17 de febrero de 2009, la Comisión Informativa de Economía y Hacienda, en sesión ordinaria, formula propuesta de resolución desestimatoria al no resultar acreditados los hechos por los cuales se pudiera deducir la responsabilidad patrimonial de la Administración.

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, sin perjuicio de que deben realizarse ciertas objeciones sobre la tramitación efectuada:

No consta en el expediente el acuerdo de admisión a trámite de la reclamación, ni el nombramiento de instructor del procedimiento que debe realizarse por el órgano competente para resolver.

Debe recordarse, por otra parte, la preceptividad del informe del servicio cuyo funcionamiento hubiera ocasionado la presunta lesión indemnizable previsto en el artículo 10.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, cuya finalidad no es otra que acreditar la existencia o no de las deficiencias alegadas.

Es preciso destacar que el contenido de los informes emitidos se considera claramente insuficiente y no cumple, en este caso, su finalidad, toda vez que no se pronuncia sobre el desperfecto existente, ni se concluye en él sobre la titularidad de la arqueta aneja y la entidad que se ha hecho cargo de su reparación. En este sentido se reitera que, si bien la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, no lo es menos que la Administración, por su parte, debe probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.



Por otra parte, al margen de lo que más adelante se expondrá sobre el fondo de la cuestión planteada, se insiste en que los informes deben ir referidos al hecho, causa y fecha de la reclamación. Reiteración ya recogida en otros dictámenes de este Consejo Consultivo, tales como el 160/2007, de 14 de junio, y el 629/2007, de 2 de agosto.

Finalmente, es preciso advertir que no consta el índice numerado de documentos que conforman el expediente, tal y como exige el artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

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.

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 sufridos en un accidente por el mal estado de la acera.

Este Consejo Consultivo considera, al igual que la propuesta de resolución, que la reclamación debe ser desestimada.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 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.



Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por 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.

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”.

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

Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado, el hecho de que la responsabilidad patrimonial de la Administración sea objetiva, no implica que la misma deba responder necesariamente de todos los daños que puedan sufrir los peatones en la vía pública. Para que proceda la responsabilidad patrimonial, deberán darse los requisitos que la caracterizan, legalmente establecidos en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, requisitos que deben analizarse atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso (Dictámenes 37/2002 y 155/2003, entre otros).

En este sentido debe recordarse que en el ordinario o normal existir del ser humano se producen una serie de los sucesos dañosos (es habitual que una persona se caiga una o varias veces a lo largo de su vida), y no por el hecho de



que dichos sucesos dañosos ocurran en la vía pública determinan sin más la responsabilidad indemnizatoria de la Administración titular de aquélla, sino que será preciso conocer los criterios de imputación objetiva de la responsabilidad: criterios unos de carácter positivo (el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos) y otros negativos, plasmados en principios legales expresos (fuerza mayor, existencia de un deber jurídico de soportar el daño producido, riesgos del desarrollo, o estado de la ciencia etc.), o que pueden inferirse del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tal y como ha sido aplicado por la jurisprudencia y la doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León (estándares de servicio, distinción entre daños producidos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y con ocasión de éstos, el “riesgo general de la vida”, la “causalidad eficiente”, etc.).

En cualquier caso, sea cual sea el criterio de imputación, lo que resulta indiscutible es que, para que pueda apreciarse la existencia de responsabilidad, es necesaria la prueba de los hechos que se alegan, esto es, que no quede duda acerca de que el hecho dañoso quede perfectamente identificado en sus parámetros de lugar, tiempo, forma de producirse y que el nexo causal que le une con el funcionamiento del servicio público quede igualmente averado.

Por ello, una vez examinados los documentos que figuran en el expediente, este Consejo considera que no existe base suficiente para acceder a la solicitud de la reclamante. Los datos constatados no permiten asegurar la realidad del accidente en las circunstancias ni por los motivos que se alegan. No existe, a juicio del Consejo Consultivo, base probatoria alguna que acredite el mal estado de la vía, ni el punto exacto cuyo mal estado fue, supuestamente, causa de la caída. Y si bien es preciso tener presente la mayor o menor facilidad probatoria de los hechos, en consonancia con los últimos pronunciamientos judiciales, es criterio igualmente sostenido por este Consejo que, aunque no haya 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 (véase entre otros Dictamen 428/2008).

Asimismo, tal y como se ha indicado más arriba, la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con el aforismo *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.



Por lo tanto, en el presente supuesto, 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.

Este es el sentido en que, con carácter uniforme, se vienen pronunciando los órganos judiciales; 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, señalando que “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.

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, 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 de 1998).

En consecuencia, este Consejo considera 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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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 un accidente por el mal estado de la acera.

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