



Sr. Amilivia González, Presidente y  
Ponente

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 Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de julio de 2010, 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 28 de enero de 2010 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 los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 12 de enero de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 100/2010, 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. Amilivia González.

**Primero.-** El 26 de noviembre de 2008 D. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Expone que "La noche del pasado 21 de noviembre del presente año, sobre la una de la madrugada, siendo ya 22 de noviembre, el firmante se



encontraba en al localidad de xxxxx (xxxxx) acompañado de varias personas. Cuando transitaba normalmente por la Plaza xxxxx de la mencionada localidad, como consecuencia de pasar por una alcantarilla que estaba rota y en mal estado y se encontraba sin cubrir, y sin señalización alguna al respecto, al introducir su pie en la precitada alcantarilla descubierta, sufrió una caída, todo lo cual le produjo graves lesiones”.

Asimismo indica los nombres de tres testigos presenciales del suceso.

No cuantifica el importe de la indemnización solicitada.

Acompaña a la reclamación copia del informe médico de alta de traumatología del Hospital hhhhh de xxxxx y reportaje fotográfico relativo al estado de la calzada.

**Segundo.-** El 7 de julio de 2009 se acuerda admitir a trámite la reclamación, nombrar instructor del procedimiento y requerir al interesado para que cuantifique la indemnización solicitada.

El 10 de julio de 2009, el interesado presenta escrito en el que cuantifica la indemnización en 21.752,08 euros, por los siguientes conceptos:

“- 3 días de ingreso hospitalario x 65,48	196,44 euros
»- 175 días improductivos x 53,20	9.310,00 euros
»- 8 puntos de secuela x 830,69	6.645,52 euros
»- 4 puntos de secuelas estéticas x 744,30	3.097,20 euros
»- Subtotal	19.249,16 euros
»- 10% factor corrector	1.924,92 euros
»- Gastos por tratamiento médico	200,00 euros
»- Gastos por rehabilitación	378,00 euros”.

Adjunta a su escrito copia de informe médico de valoración de daño corporal, de 28 de mayo de 2009, honorarios médicos por consultas, tratamientos y valoración final por 200 euros, y honorarios por tratamiento rehabilitador por importe de 378 euros.

**Tercero.-** El 5 de octubre de 2009 el instructor acuerda tener por practicada la prueba documental interesada por el reclamante y solicita informe



al Servicio de Policía Urbana del Ayuntamiento sobre si hay constancia de que la rejilla de evacuación de aguas estaba rota el día 21 e noviembre y sobre si dicha plaza es de titularidad municipal.

**Cuarto.-** El 28 de octubre de 2009 el Alcalde del Ayuntamiento emite informe con el siguiente contenido:

“Que la plaza denominada Plaza xxxxx, es de titularidad municipal.

»Que la citada plaza se sitúa en el centro comercial y epicentro de la vida ciudadana de la villa.

»Que los servicios municipales de mantenimiento de servicios, recorren diariamente los viales y plazas supervisando y realizando labores de mantenimiento.

»Que no tiene constancia de que el día 21 de noviembre de 2008, existiera rejilla alguna rota en la precitada Plaza xxxxx. Pero su pudieron comprobar al día siguiente desperfectos tanto en la citada plaza, como en diverso mobiliario y carteles situados junto a la iglesia, resultado, al parecer de un altercado producido de madrugada”.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia al interesado el 22 de diciembre de 2009 presenta escrito de alegaciones en el que reitera sus pretensiones y aporta cinco declaraciones juradas de los testigos presenciales en las que indican que “se ponen a disposición de la instrucción a fin de que les sea recibida declaración si se estimare oportuna, y todo ello sin perjuicio de dejar anticipada la petición de su declaración a los efectos oportunos (...)”.

**Sexto.-** El 4 de enero de 2010 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada, al no considerar suficientemente probada la relación de causalidad entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño sufrido.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen



**Séptimo.-** Por Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León de 3 de diciembre de 2008, dado que en la propuesta de resolución se indica: "Visto el informe del Servicio de Policía Urbana, debemos entender que la rejilla (...) resultó rota a consecuencia de una riña (...)", se solicita el informe de la Policía a que hace referencia la propuesta. Ante la solicitud se remite un escrito en el que se aclara que lo denominado como tal en la propuesta es el informe emitido por el Alcalde del Ayuntamiento, que ya consta en el expediente.

Una vez recibida dicha "aclaración", se reanuda el plazo para la emisión del 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 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, según se desprende de la propuesta de resolución, al Concejal de Hacienda del Ayuntamiento de Palencia, en virtud de la delegación de competencia efectuada por Decreto de Alcaldía número 5.056, de 18 de junio de 2007.



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.

**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 efectuada a los artículos 139 y siguientes de la mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la también citada Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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 formulada por D. xxxxx, a causa de una caída en una acera por el mal estado de la misma.

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 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", según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. 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”.

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.

Debe subrayarse que la prueba de los hechos constitutivos de la reclamación es una carga del interesado, aunque la Administración tiene la obligación de facilitar al ciudadano todos los medios a su alcance para cumplir con dicha carga, dado que el procedimiento se impulsa de oficio (artículo 6.2 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial), en mayor medida en los casos en que los datos estén sólo en poder de aquélla. De la misma manera, los hechos impeditivos, extintivos o moderadores de la responsabilidad son carga exigible a la Administración (artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, por remisión del artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

En el presente procedimiento el reclamante ha presentado pruebas relativas al accidente y al lugar en que éste tuvo lugar. Por su parte, la Administración se ha limitado a señalar, por un lado, que la rotura de la rejilla de recogida de aguas pluviales se produjo durante una pelea multitudinaria; y por otro, que no ha quedado acreditada la necesaria relación de causalidad, puesto que los daños que sufrió el reclamante son consecuencia de su participación en tal pelea.

Es necesario precisar que en los procedimientos de responsabilidad patrimonial la prueba de los hechos no compete en exclusiva al interesado. El Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial dispone que, bien se inicie un procedimiento de oficio, bien por reclamación del perjudicado, el reclamante ha de aportar “cuantos documentos o información estime convenientes a su derecho” y proponer “cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo” (artículos 5.3 y 6.1 de dicha norma), debiendo concretar, si el expediente se inicia a instancia del interesado, los medios de prueba de que pretenda valerse el reclamante. Por su parte, el artículo 9 del citado Reglamento regula la



práctica de las pruebas, constriñéndose a las propuestas por los interesados y declaradas pertinentes por el instructor, y establece que “el órgano instructor sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sena manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada”. Por último, el artículo 7 del Reglamento remite a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en cuanto a los actos de instrucción, lo cual implica la aplicación a los procedimientos de responsabilidad patrimonial del Capítulo III del Título VI, de la mencionada Ley, bajo la rúbrica de la “Instrucción del procedimiento”, que comienza con lo dispuesto en el artículo 78.1, a cuyo tenor “Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos”.

De todo ello resulta que, aunque en estos procedimientos rige para el reclamante el principio dispositivo, no rige el principio de aportación de parte. No hay que olvidar que en los procedimientos de responsabilidad patrimonial la posición de la Administración es la de “juez y parte”.

Fijados los hechos, practicada la prueba y seguida la instrucción del procedimiento del modo referido, la Administración deberá resolver si el daño le es o no imputable y si existe o no responsabilidad; todo ello con independencia de la forma en que el interesado construya la relación de causalidad y de cómo interprete o aplique las normas jurídicas de las que se sirva para imputar el daño a la Administración.

En el caso sometido a dictamen, el instructor debería haber realizado cuantas averiguaciones considerara necesarias para comprobar la existencia y entidad del daño y determinar su causa.

No hay que olvidar que, en contra de lo que parece entender la propuesta de resolución, la finalidad de la prueba no es obtener un elemento de certeza -lo que casi nunca es posible-, sino de convicción. De ahí la admisibilidad de la prueba indiciaria y la regla general de su libre valoración por el órgano a quien compete decidir.





En el presente caso, es preciso poner de manifiesto las siguientes consideraciones:

- No se entiende cómo en la propuesta de resolución se indica expresamente que "(...) la noche del 21 al 22 de noviembre de 2008, (...) se vio involucrado en una pelea multitudinaria, sin que pueda precisarse su intervención en ella (...)", para luego añadir "(...) a consecuencia de dicha pelea D. Andrés sufrió lesiones que no son consecuencia de la falta de cuidado o señalización del elemento deteriorado (...)". No existe dato alguno que permita entender que los daños sufridos por éste sean debidos exclusivamente a la pelea multitudinaria aludida; es más, aun cuando las declaraciones juradas de los testigos son presentadas en un momento procedimental no adecuado, éstos indican expresamente que no intervino en la citada pelea, y que los daños sufridos por éste fueron debidos al mal estado de la alcantarilla.

La Administración debería haber incorporado al expediente un informe de la Policía Local, puesto que la envergadura de la pelea y los destrozos que se supone que se produjeron, invitan a pensar que tuvo que haber alguna actuación de aquélla en relación con tales sucesos, lo cual permitiría tener una visión más precisa de lo que sucedió, de la apreciación inmediata de los daños ocasionados y de la posible participación del reclamante y de las circunstancias de esta pelea.

No obstante, también hay que señalar, que el interesado no ha aportado al expediente el informe médico de Urgencias, tan sólo aporta, en relación con la asistencia médica sufrida en los momentos inmediatamente posteriores al suceso, un informe de alta de Traumatología del Hospital hhhhh1 de xxxxx, de 24 de noviembre de 2008, en el que consta como fecha de ingreso el 22 de noviembre de 2008, y como motivo de ingreso: "Paciente que ingresa procedente del Servicio de Urgencias por presentar fractura de peroné y luxación tobillo derecho". No precisa la causa de tales lesiones, sino tan sólo que se produjeron en dicha fecha.

El interesado debería haber aportado al expediente el informe médico de asistencia urgente, en el que podrían haberse hecho constar circunstancias que permitirían valorar la causa de los daños sufridos.



- También es preciso poner de manifiesto, que a pesar de que se indique en la propuesta de resolución como hecho indubitadamente probado que, como consecuencia de la pelea multitudinaria “resultó dañada una importante parte del mobiliario urbano, entre otros bienes una rejilla de un sumidero sito en la Plaza xxxxx”, tal apreciación no tiene base suficiente en la documentación obrante en el expediente. En la escasa instrucción practicada, que se limita al informe emitido por el Alcalde del Ayuntamiento no se refleja que como consecuencia de la pelea resultara dañada la rejilla del sumidero; se indica expresamente “Que no tiene constancia de que el día 21 de noviembre de 2008, existiera rejilla alguna rota en la precitada Plaza xxxxx”, para luego señalar que “(...) se pudieron comprobar al día siguiente desperfectos tanto en el la citada plaza, como en diverso mobiliario y carteles situados junto a la iglesia, resultado, al parecer de un altercado producido de madrugada”.

- Sorprende no sólo que no se aporte por el interesado el informe médico de asistencia urgente, sino también que se solicite en la reclamación de responsabilidad patrimonial la práctica de determinados medios de prueba, y sin embargo no se solicite la práctica de prueba testifical, ya que a este respecto únicamente expone que existen tres testigos presenciales de los hechos.

No obstante, la finalidad de la prueba no es obtener un elemento de certeza -lo que casi nunca es posible- sino de convicción. De ahí la admisibilidad de la prueba indiciaria y la regla general de su libre valoración por el órgano a quien compete decidir. Con estas premisas puede concluirse que, en este caso, se aprecia la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el deficiente estado de la alcantarilla, que tenía la rejilla rota, circunstancia imputable al funcionamiento de la Administración.

La Administración ha practicado una instrucción prácticamente inexistente, ya que no ha probado que el reclamante participara en la pelea que supuestamente se produjo -hecho que tampoco consta acreditado- ni que las lesiones sufridas por aquél fueran consecuencia del altercado, ni tampoco que la rejilla se rompiera durante la contienda.

Parece razonable pensar que, ante una pelea de la magnitud que describe el Alcalde en su informe, deberían obrar en el Ayuntamiento datos



relativos a ella, atestado o constancia de la intervención de la Guardia Civil, etc., que no han sido aportados al expediente.

Por tanto, tampoco puede valorarse la posible ruptura del nexo causal por intervención de terceros en la producción del resultado lesivo.

**6ª.-** Respecto a la cuantía de la indemnización, al no constar acreditados en el expediente datos suficientes para proceder a su valoración, deberá fijarse definitivamente en expediente contradictorio instruido al efecto. 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 patrimonial, de acuerdo con lo dispuesto 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 los daños sufridos en una caída, producida por el mal estado de la acera.

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