



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 11 de mayo de 2017, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxx*, 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 21 de abril de 2017 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxx, representada por Dña. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 25 de abril de 2017, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 179/2017 y se inició el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Sobrini Lacruz.

Primero.- El 13 de mayo de 2016 Dña. xxxx, representada por Dña. yyyy, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos el 28 de julio de 2015 en una caída motivada por un desperfecto en el paso de peatones existente en el

Paseo ccc1 con calle ccc2 de dicha localidad. La caída le provocó fractura de radio distal que precisó de intervención quirúrgica.

Aporta copias del D.N.I. y de la tarjeta de la Seguridad Social, fotografías del lugar de la caída, diversa documentación clínica sobre el diagnóstico y tratamiento de las lesiones y parte de intervención de la Policía Local, que indica que hay desperfectos en el suelo e incorpora fotografías. Propone la práctica de prueba testifical.

Segundo.- El 22 de julio el Servicio municipal de Urbanismo emite el siguiente informe: "Desconocemos las circunstancias en las que se produce la caída, en dicha fecha no se tenía conocimiento de defecto en la zona de referencia. Al tener conocimiento por esta reclamación (...) se comprueba la existencia de un paso de peatones con sus dos vados peatonales de 2 mts., con una ampliación lateral del paso hasta llegar aprox. de 3.5 m de cebreado, donde aparece un pequeño desconchón en el pavimento de 0,5 x 0,8 m. por desprendimiento de la capa de 3 cm. del asfalto de reposición de una zanja, sin existencia de hundimiento ni bache (Se incorpora fotografía del Paso Peatonal donde se aprecia la falta de capa asfalto de 3 cm., en el lateral derecho del paso). Esta falta de capa de asfalto de 3 cm., en el lateral del paso, fuera del itinerario marcado por los vados, no debería representar obstáculo para el normal tránsito peatonal a poco que se prestara un mínimo de atención al transitar. Para evitar hechos similares, el día 1 de octubre de 2015, se procedió a la reposición de los 3 cm., de capa de asfalto de aglomerado en frío. No conocemos la existencia de otras quejas ni antes, ni en el tiempo transcurrido desde que se produce la caída hasta la fecha de la actuación".

Con base en este informe, el 28 de julio la aseguradora municipal solicita igualmente la desestimación de la reclamación.

Tercero.- El 12 de septiembre se practica la prueba testifical propuesta por la interesada, en la que los testigos ofrecen una versión de los hechos coincidente con la que consta en la reclamación.

A la vista de su resultado, la reclamante se ratifica en su pretensión mediante escrito de 13 de septiembre.

Cuarto.- Concedido el 22 de septiembre trámite de audiencia a la reclamante, no consta que se haya hecho uso de dicho trámite.

Quinto.- El 12 de abril de 2017 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

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.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León. Corresponde a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e), del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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, aplicables a este procedimiento por razones temporales, de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (13 de mayo de 2016) hasta que se formula la propuesta de resolución (12 de abril de 2017). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración del derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente como una infracción de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 30/1992,

de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de la competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de conformidad 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 interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo previsto 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, en atención a la fecha del accidente (previa a la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la 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. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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, la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, vigente al tiempo de producción del accidente, impone en su artículo 57.1 al titular de la vía, la responsabilidad de su mantenimiento en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales

y marcas viales. La expresión "mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación" constituye un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido habrá que interpretar teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto; y el término "posibles" nos conduce necesariamente a la fijación de los niveles exigibles de eficiencia para la disminución de riesgos, en la gestión del servicio público de carreteras. La fijación de ese "estándar" está en función del desarrollo de la Administración Pública y de la sociedad donde se centra su actividad al servicio objetivo de los intereses generales.

Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado (Dictamen 3.225/2002, de 9 de enero de 2003, entre otros), "la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada. Este deber de la Administración establece el nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos puramente fortuitos que signifique quiebra de tales condiciones mínimas de seguridad que aquélla está obligada a garantizar".

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la reclamante fue o no consecuencia del mal estado de la calzada, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 5 de junio de 1998, señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material, no implica 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 que pueda producirse con independencia del actuar del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que responda la Administración es precisa, pues, una relación directa de causalidad entre el hecho y el daño producido, que no sea interrumpida por la actuación de terceros o la propia víctima.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto, partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non* condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es la prueba de la existencia de una relación directa e inmediata, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión legal (artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.

Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987, y 8 de octubre de 1996) que no ha 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. Esta prueba, como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues si éste no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado.

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*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con 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 su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

En el supuesto sometido a dictamen, a la vista de las actuaciones practicadas en el expediente, cabe apreciar la existencia de una relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento anormal del servicio público, por cuanto de la manifestación de la interesada, corroborada por la declaración testifical, del parte de intervención y fotografías de la Policía Local, así como de la descripción del desperfecto que consta en el informe del Servicio de Urbanismo del Ayuntamiento, resulta que la situación del paso de peatones

suponía un peligro para el normal tránsito peatonal, sin que, a juicio de este Consejo, el defecto que motivó el tropiezo pueda ser calificado como irrelevante a fin de fundar la desestimación de la reclamación, tal como se realiza en la propuesta de resolución, apelando como causa exclusiva del daño a una eventual ausencia de control de la deambulaci3n por parte de la interesada.

En este caso, tal falta de control de deambulaci3n, si bien no debe considerarse como causa exoneradora de la responsabilidad administrativa, permite sin embargo su moderaci3n, por cuanto la amplitud del paso no obligaba al tr3nsito por la zona dañada. De acuerdo con ello, se considera que la responsabilidad por los daños causados debe compartirse a partes iguales entre la Administraci3n y la reclamante.

6ª.- En cuanto al importe de la indemnizaci3n, la interesada señaala en la reclamaci3n que "La evaluaci3n econ3mica de la responsabilidad patrimonial depender3 del tiempo de baja que permanezca mi representada as3 como de las secuelas y posible invalidez que le quede, remiti3ndonos a tal efecto a los informes m3dicos que aportaremos en momento de su alta".

Por ello, la determinaci3n de la indemnizaci3n concreta a abonar habr3 de efectuarse en expediente contradictorio instruido al efecto, a la vista de los informes m3dicos de los que resulte la fecha de alta de las lesiones sufridas en la ca3da, pudiendo emplearse como criterio orientador para el c3lculo de la indemnizaci3n por la incapacidad temporal y posibles secuelas padecidas, las cuant3as establecidas en las Resoluciones anuales de la Direcci3n General de Seguros y Fondos de Pensiones, por las que se actualiza el baremo que proporciona el Texto Refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulaci3n de veh3culos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, vigente al tiempo del accidente.

Como se ha indicado anteriormente, la responsabilidad administrativa consistir3 en el 50% de la indemnizaci3n procedente por los daños sufridos.

En todo caso, el importe de la indemnizaci3n deber3 actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el art3culo 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 parcial, en los términos expuestos en el cuerpo de este dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxx, representada por Dña. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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