



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, 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 18 de julio de 2006, 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 19 de junio de 2006 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 22 de junio de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 645/2006, 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 la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- Por escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de xxxxx el día 14 de septiembre de 2004, Dña. xxxxx interpone una reclamación de responsabilidad patrimonial como consecuencia de las lesiones sufridas el día 30 de agosto anterior. Relata los hechos del siguiente modo:

"(...) El 30 de agosto cuando me dirigía a mi trabajo caí (...) debido a dos losetas que estaban hundidas (...). A consecuencia de esta caída me rompí el pie izquierdo así como varias lesiones (contusiones) en rodillas y



codos, lo que hizo que rompiera la ropa (...). Dado que me pareció una simple torcedura no llamé a la policía ni ambulancia, dirigiéndome a mi trabajo (...) llegó un momento en que no podía andar por lo que me fui al médico que me diagnosticó la fractura (...). Fueron testigos dos personas que me socorrieron”.

Acompaña a su escrito un informe emitido el 2 de septiembre de 2004 por un médico traumatólogo, en el que se señala:

“Lesionada por caída (...). Atendida inicialmente en el sanatorio hhhhh y diagnosticada de una fractura del 5º metatarsiano del pie izquierdo.

»Atendida en la clínica xxxxx el día 2.9.2004, se confirmó la fractura del pie izquierdo colocándose una bota de yeso. Previsible periodo de curación de seis semanas”.

Aporta asimismo en su escrito la identificación de los dos testigos que afirma que la asistieron en el accidente, así como una serie de fotografías del lugar donde supuestamente se produjeron los hechos.

Segundo.- Previo requerimiento por parte del Ayuntamiento para que la interesada aportase determinada documentación, ésta presenta un escrito el 4 de octubre de 2004 en el que manifiesta que se encuentra aún en proceso de curación, “por lo que no me encuentro en condiciones de valorar la indemnización que podría corresponderme (...) sólo podría hacer una valoración aproximada de los gastos que me ocasionaron mi fractura, como gastos médicos (muletas, medicamentos...) gastos de transporte (taxis, bus...). (...). Sólo se que a día de hoy llevo gastado más de 1.000 euros”.

Tercero.- Obra en el expediente un informe del ingeniero de Vías y Obras de 15 de octubre de 2004, que señala expresamente que “el pavimento donde se produjo el siniestro que nos ocupa, en el día de hoy se encontraba tal y como se refleja en el anexo fotográfico. Con esta misma fecha se pasa parte de obras al servicio de Obras municipal para que realice la reparación correspondiente”.

Cuarto.- Figura en el expediente un informe de la Jefatura de la Policía Local de 1 de octubre de 2004, en el que se señala que “revisados los archivos de este Cuerpo no existe constancia ni antecedente alguno respecto de la caída sufrida por la Sra. xxxxx”.



Quinto.- El día 10 de enero de 2005, concluida la instrucción del expediente, se da audiencia del mismo a la interesada (que recibe la notificación el día 14 de enero), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos. No consta que la interesada, durante el plazo concedido al efecto, haya presentado alegación o documentación alguna.

Sexto.- Se convoca en las dependencias municipales a los dos testigos propuestos por la reclamante, al objeto de que presten declaración. Se presenta únicamente Dña. vvvvv, que declara “que no conoce a la interesada (...) que en el lugar de los hechos había una baldosa un poco levantada, que dijo la interesada que era con la que había tropezado, pero ella no vio el tropiezo, sólo la vio allí caída”.

Séptimo.- El 27 de junio de 2005, la reclamante presenta la factura de las ropas que rompió en la caída, más gastos de muletas y autobuses, sin contar los taxis del principio, de lo que afirma no tener factura.

Octavo.- En fecha 5 de junio de 2006 la instructora del expediente –adjunta al jefe del Servicio de Asuntos Económicos– emite un informe, a modo de propuesta de resolución que somete a la Junta de Gobierno Local, en el sentido de desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial, al no considerar probada la relación de causalidad entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño sufrido por el reclamante.

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 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.

No obstante es preciso poner de manifiesto el excesivo tiempo empleado en la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial. La interesada presenta su escrito de reclamación el 14 de septiembre de 2004. No se llega a comprender el motivo que ha determinado el transcurso de más de un año y medio desde que se formula la solicitud inicial hasta que se elabora la propuesta de resolución. Ello vulnera el principio de eficacia que debe presidir la actuación de la Administración, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así como el criterio de celeridad en la tramitación del procedimiento (artículo 74 de la misma ley), sin perjuicio de considerar que, de acuerdo con la obligación que tiene la Administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos, proceda ahora a dictar la resolución que corresponda en este expediente de responsabilidad patrimonial, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

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-Presidente de la Corporación municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.1.s) 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, o a la Junta de Gobierno Local en virtud de lo dispuesto en el artículo 23.2.b) del mismo texto normativo.

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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación formulada por Dña. xxxxx debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.



La 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

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 forma 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: "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", 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 del 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".

En el expediente que nos ocupa, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en 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.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, las lesiones y daños fueron o no consecuencia del defectuoso estado de la calzada, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

A diferencia del sentido de la propuesta de resolución, este Consejo Consultivo considera que en el presente caso los hechos han quedado indiciariamente acreditados, en el sentido de que ha quedado constatado, a través de los informes y declaraciones obrantes en el expediente, el defectuoso estado de las baldosas en la acera por donde caminaba la reclamante, que provocó que la transeúnte tropezase con las mismas y no pudiese evitar la caída.

Es cierto que 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* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Pero no es menos cierto que no se puede obligar a la parte reclamante a articular una *probatio diabolica*, en el sentido de cargarla con la obligación de articular más medios de prueba de los que pueda valerse racionalmente.

En este sentido, hemos de considerar que el informe del propio Servicio municipal de Vías y Obras asumiendo que, dado el defectuoso estado de conservación de la calzada, se había pasado parte al Servicio de Obras para que la reparase y constatado asimismo el estado de las baldosas tanto en las fotografías que acompaña la interesada al escrito de reclamación, como por la declaración testifical que manifiesta expresamente que "había una baldosa un poco levantada", son suficientes elementos para poder afirmar que ha existido la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños sufridos por la interesada.

Por lo tanto, a la luz de lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que en el presente caso debe responder la Administración de los daños y perjuicios ocasionados a la reclamante.



6ª.- En cuanto al importe indemnizatorio a conceder, y dado que el sentido de la propuesta no coincide con lo expuesto en las consideraciones jurídicas del presente dictamen, entiende este Órgano Consultivo que ha de ser en expediente contradictorio, y ante los daños y perjuicios que sean probados –por los medios admitidos en derecho (que no incluyen, por ejemplo, los gastos de taxi, al no haberse acreditado)– y que deriven efectivamente de la caída que sufrió la reclamante donde se fije el concreto montante indemnizatorio que proceda conceder, para que así se refleje en la resolución que finalmente se dicte sobre este expediente de responsabilidad patrimonial.

Ello sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria, en los términos expuestos, 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.