



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero  
y Ponente

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 16 de noviembre de 2006, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de 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 26 de julio 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 a instancia de Dña. xxxxx, representada por D. yyyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 4 de agosto de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 747/2006, 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.-** Con fecha 20 de septiembre de 2004, tiene entrada en el registro general del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. yyyyy, en nombre y representación de su madre, Dña. xxxxx, en la que solicita ser indemnizada debido a los daños de una caída sufrida el 16 de septiembre de 2004, a las 21,30 horas, en la calle xxxxx a la altura del bar bbbbb, "después de apartarse para dejar paso a una señora que



iba en una silla de ruedas (...) al pisar en un hueco donde normalmente había un árbol y que en este caso no estaba”.

Acompaña al escrito de reclamación el informe del Hospital hhhhh. Asimismo propone que se practiquen pruebas de carácter testifical.

**Segundo.-** Mediante escrito de 23 de septiembre de 2004 (notificado el 22 de noviembre), se requiere al representante de la interesada para que subsane la reclamación aportada evaluando económicamente la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, si fuera posible, acreditando el importe a reclamar, y presentando las fotografías a las que se refería en el escrito de reclamación.

Asimismo, se le informa de los extremos a los que refiere el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El 24 de noviembre de 2004 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento un escrito de D. yyyyy, en el que se valora en 448 euros la asistencia prestada a su madre y representada. Aporta, además, tres fotografías.

El 26 de noviembre la parte interesada presenta un nuevo escrito en el registro del Ayuntamiento en el que solicita que se cite a los testigos que se relacionan.

**Tercero.-** El 10 de enero de 2005 la interesada manifiesta que la reclamación de daños y los demás trámites realizados por su hijo por este motivo han de considerarse como hechos en su nombre.

**Cuarto.-** Mediante Decreto de 28 de febrero de 2005 se admite a trámite la reclamación presentada, se procede al nombramiento de instructor y secretario y se informa, de nuevo, de los extremos a los que se refiere el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**Quinto.-** El 28 de febrero de 2005, el instructor del expediente resuelve:



1.- Admitir la prueba documental consistente en el informe de alta provisional y actuación ambulatoria del Servicio de Traumatología del Hospital hhhhh, de fecha 15 de septiembre de 2004, y las tres fotografías aportadas.

2.- Admitir la prueba testifical de D. nnnnn, D. mmmmm y Dña. ccccc y emplazarlos, a efectos de toma de declaración.

**Sexto.-** El 11 de marzo de 2005 (y no de 2995, como consta en la propuesta), se practica la prueba testifical.

**Séptimo.-** El 6 de abril de 2005 el ingeniero técnico de Obras Públicas presenta un informe en el que señala que "la distancia existente entre la fachada y el borde más cercano es de 1,70 metros".

Posteriormente, el 28 de abril de 2005 informa de que "el alcorque está bien".

**Octavo.-** Mediante escrito de 4 de mayo de 2006 (notificado el 9 de mayo), concluida la instrucción del expediente, se da trámite de audiencia a la interesada, 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.

El 13 de mayo de 2005 la interesada presenta un escrito de alegaciones en el que expone:

- Que el informe del ingeniero técnico de Obras Públicas nos indica que la acera donde se produjo el accidente era una acera pequeña, que la profundidad del alcorque es de 15 a 20 centímetros y que se encontraba descubierto, como se aprecia en las fotografías aportadas en su momento. Por estas razones considera que el informe está incompleto.

- Que en fecha 13 de mayo todavía se aprecian las consecuencias de la caída, con un hombro ligeramente más caído y con problemas en él, por lo que sigue necesitando de ayuda para hacer la limpieza de la casa.



**Noveno.-** El 20 de junio de 2005 el expediente es remitido a la Correduría de Seguros sssss.

El 11 de julio de 2005, la correduría acusa recibo de la documentación remitida en relación con el asunto de referencia y manifiesta que “analizada la misma, entendemos que es un asunto para negociar, dado que el estado del alcorque es pésimo (...)”.

El 23 de septiembre de 2005 la correduría de seguros manifiesta que se encuentra a la espera de que la reclamante presente “los justificantes médicos acreditativos de los días que ha permanecido incapacitada para poder concretar el importe de la indemnización (...)”. Añade que la interesada ha indicado que “hasta el próximo mes de octubre no regresa de vacaciones su médico de cabecera y será entonces cuando los facilitará”.

El 23 de noviembre de 2005 la correduría de seguros reitera que “estamos a la espera de que Dña. xxxxx nos facilite los justificantes médicos que acrediten los días en que ha permanecido incapacitada para el ejercicio de su actividad habitual”.

El 20 de febrero de 2006 reitera que “estamos a la espera de que la reclamante nos aporte informe médico del resultado de la R.M. que le han realizado recientemente, para que, a la vista del mismo, podamos determinar el importe a indemnizar”.

Finalmente, el 23 de mayo de 2006, la correduría informa de que “en conversación mantenida con D. yyyyy, hijo de la reclamante Dña. xxxxx ha aceptado nuestra oferta por 1.215,77 euros”.

Igualmente señala que “dado que la cantidad es inferior al importe de la franquicia suscrita en la póliza corresponde a Uds. efectuar el abono de la indicada suma”.

**Décimo.-** La propuesta de resolución, de 6 de julio de 2006, señala que la reclamación debe ser estimada en el importe indemnizatorio de 1.215,77 euros, cantidad aceptada por la reclamante a través de su hijo, según el informe de 23 de mayo de 2006 de la correduría de seguros.



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

**Undécimo.-** Mediante Acuerdo de la Presidenta del Consejo Consultivo de 14 de agosto de 2006, se suspende el plazo para emitir dictamen, por considerar que el expediente remitido está incompleto al no constar la documentación relativa a la propuesta de acuerdo indemnizatorio al que se refiere el artículo 8 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, en el que consten expresamente las condiciones del acuerdo y la conformidad de la interesada.

Una vez remitida la documentación solicitada, el 9 de noviembre de 2006 se reanuda el plazo para la emisión de 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 hacer una observación a la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial, toda vez que existe una evidente tardanza en su tramitación. Así, mientras que el escrito de reclamación tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento el 20 de septiembre de 2004, hasta el día 6 de julio de 2006 no se dictó la propuesta de resolución, lo que



necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a 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 de responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

**3ª.-** Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. 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.

**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 de responsabilidad patrimonial formulada por Dña. M<sup>a</sup> xxxxx debido a los daños sufridos en una caída por las deficiencias existentes en la acera por la que transitaba.

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 efecto, consta que lo hizo con fecha 20 de septiembre de 2004, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante, que tuvo lugar el día 16 de septiembre de 2004.

**6ª.-** 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 que "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", 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 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.

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.





Recae sobre la interesada la carga de la prueba, 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. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

En el supuesto objeto de análisis, la interesada manifiesta haber sufrido una caída como consecuencia del hueco que había en la acera por la que transitaba.

El análisis de los documentos obrantes en el expediente permite considerar probada la existencia de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños sufridos por la reclamante, ya que además de la información que sobre el suceso proporcionan sus propias declaraciones, las declaraciones testificales que se incorporan al expediente permiten concluir que en la acera había un agujero procedente de la existencia anterior de un árbol que posteriormente fue cortado. Esta circunstancia, unida al pequeño tamaño de la acera, propició que la interesada sufriera la caída de la que se derivaron los daños por los que reclama.

Por tanto, en cuanto a la existencia del preciso nexo causal entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público en el presente caso, cabe apreciar la concurrencia de dicho presupuesto, una vez constatado el defecto reseñado en la acera y el reconocimiento que de su propia responsabilidad formula el Ayuntamiento.

**7ª.-** Por lo que se refiere a la cuantía indemnizatoria procedente, en el presente caso se da un supuesto de terminación convencional, admitida expresamente en el artículo 8 del citado Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, que establece que "en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, el órgano competente, a propuesta del Instructor, podrá acordar con el interesado la terminación convencional del procedimiento mediante acuerdo indemnizatorio. Si el interesado manifiesta su conformidad con los términos de la propuesta de acuerdo, se seguirán los trámites previstos en los artículos 12 y 13 de este Reglamento".

Pese a lo dispuesto en el inciso inicial del reseñado artículo 8, el acuerdo indemnizatorio puede alcanzarse en un momento posterior, en particular, una



vez iniciado el trámite de audiencia, como reconoce expresamente el artículo 11.2, trámite que ha de acordarse inmediatamente antes de redactarse la propuesta de resolución.

En cuanto al alcance y contenido del acuerdo indemnizatorio, interesa destacar que el preámbulo del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, manifiesta: "Obviamente, el acuerdo de terminación convencional no puede incluir, como tal acuerdo con un particular, ningún tipo de transacción sobre la existencia o no de relación de causalidad o de reconocimiento pactado de la responsabilidad de las Administraciones Públicas, sino limitarse a la determinación de la cuantía y el modo".

En el presente caso hay que indicar que en la propuesta de acuerdo de terminación convencional formulada por el instructor se han observado las exigencias de fondo y procedimiento establecidos por la normativa aplicable, constando asimismo la conformidad por escrito de la interesada con los términos de la propuesta.

### **III CONCLUSIONES**

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

Estimando que concurren los requisitos para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial, procede la terminación convencional en el expediente iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxxx, representada por D. yyyy, 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.