



Sr. Amilivia González, Presidente

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 20 de diciembre de 2007, 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 30 de octubre de 2007 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 6 de noviembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.025/2007, 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 en funciones del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- El 10 de abril de 2006, Dña. xxxxx presenta contra el Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial, por los daños sufridos en una caída acaecida el 21 de diciembre de 2005, sobre las 22:00 horas, en la calle xxxx de la capital -a la altura del portón de la cochera de la Subdelegación del Gobierno- como consecuencia del mal estado de la acera y de la escasa iluminación existente en dicha calle.



Reclama por las lesiones sufridas en su brazo derecho así como por determinados gastos derivados de la inmovilización padecida (estancia de su madre de 95 años en una residencia de la tercera edad durante su ingreso hospitalario, contratación de una empleada del hogar, etc.). No cuantifica, sin embargo, el importe de la indemnización que solicita.

Acompaña a su escrito copia sin compulsar de diversos informes médicos, de la factura por la estancia de su madre en la residencia de la tercera edad durante 7 días -cuyo importe asciende a 277,13 euros-, una declaración de la empleada del hogar en la que manifiesta que fue contratada desde enero de 2006 por la imposibilidad de la reclamante de realizar determinadas tareas domésticas, así como unas fotografías del lugar de la caída.

Posteriormente, con fecha 28 de septiembre de 2006, presenta un escrito en el que propone la práctica de la prueba testifical -para lo cual identifica a dos testigos- y manifiesta que la evaluación económica de los daños está pendiente de la realización de un informe de valoración del daño corporal. A dicho escrito adjunta el informe de alta de consultas de traumatología, fechado el 21 de septiembre de 2006.

El 18 de octubre de 2006 aporta un informe médico y de valoración del daño corporal y la minuta de honorarios -por importe de 150 euros-, ambos de la misma fecha.

Segundo.- Acordada la apertura del periodo probatorio, se practica la prueba testifical. Uno de los testigos manifiesta que “la reclamante le dijo (...) que se había tropezado, observando que en el lugar de los hechos faltaba un trozo de la acera y se imagina que la [reclamante] metió el pie en [el] hueco”. Los dos testigos afirman que la acera se encontraba en mal estado.

Tercero.- Con fecha 9 de abril de 2007, la Policía Local emite un informe en el que se expone que “debido al tiempo transcurrido, esta policía desconoce el estado en que se encontraba el lugar el día del accidente. En la actualidad, el pavimento [de] la calle se encuentra en mal estado de conservación, sobre todo las aceras”. A dicho informe adjunta una fotografía del estado actual en el que se encuentra la acera.



Cuarto.- Con fecha 24 de abril de 2007, el Ingeniero de C. Municipal emite un informe en el que señala que "el embaldosado de la zona se encuentra en mal estado pero es estable, por lo que no se puede considerar causa de una caída inevitable".

Quinto.- Al expediente se ha incorporado un informe médico pericial de valoración del daño corporal, fechado el 5 de junio de 2007, sobre la asistencia prestada a la accidentada el día 25 de abril de 2006.

Sexto.- Concedido el trámite de audiencia, la interesada presenta un escrito en el que considera que el tiempo de baja no impositivo no se limitó al señalado en el informe pericial anterior, sino que fue más amplio.

Séptimo.- Con fecha 25 de septiembre de 2007 se formula la propuesta de resolución en el sentido de que procede estimar parcialmente la reclamación, por apreciarse concurrencia de culpas entre la Administración y la perjudicada. La propuesta valora los daños en 14.912,67 euros y señala que dicha cantidad ha de incrementarse en un 4,1% -variación del I.P.C. de diciembre de 2005 a agosto de 2007-, lo que da una valoración total de los daños de 15.524,08 euros. Por ello, se propone indemnizar a la reclamante en la cuantía de 9.314,15 euros, correspondiente al 60% del valor total.

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, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la interesada presenta la reclamación (el 24 de mayo de 2006) hasta que se formula la propuesta de resolución (el 10 de julio de 2007). Esta circunstancia 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 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23 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, a la que se remite el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.



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 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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.

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". Este precepto, reproducido casi 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, se remite a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.

Sin embargo, este carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido modulado por la propia jurisprudencia, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en Sentencia de 5 de junio de 1998, que "la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación 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 administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo de forma reiterada que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 declara que "aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla".



Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1998 establece lo siguiente: "Aun cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose con carácter general a un carácter directo, inmediato y exclusivo para particularizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, no queda excluido que la expresada relación causal -especialmente en los supuestos de responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos, como es el examinado- pueda aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, circunstancia que puede dar lugar o no a una moderación de la responsabilidad (Sentencias de 8 de enero de 1967, 27 de mayo de 1984, 11 de abril de 1986, 22 de julio de 1988, 25 de enero de 1997, 26 de abril de 1997 y 6 de octubre de 1998, entre otras). Entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, aquéllas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél (Sentencia de 25 de enero de 1997), por lo que no son admisibles, en consecuencia, concepciones restrictivas que irían en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas (Sentencia de 5 de junio de 1997), pues el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general y se reduce a fijar qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por si mismo para producir el resultado final, como presupuesto o *conditio sine qua non*, esto es, como acto o hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se produzca como consecuencia o efecto del primero, aunque es necesario además que resulte normalmente idóneo para determinar aquel evento o resultado teniendo- en consideración todas las circunstancias del caso (Sentencia de 5 de diciembre de 1995)".

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial 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. Consta que la reclamación se interpuso el 10 de abril de 2006, antes de transcurrir un año desde que se produjo el hecho causante –el 21 de diciembre de 2005-.



6ª.- En cuanto al fondo del asunto, 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: “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”.

Por otra parte, la competencia de los municipios para la pavimentación de vías públicas urbanas incluye necesariamente 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. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ya señaló, en Sentencia de 16 de abril de 2004, que “(...) 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”.

En el expediente que nos ocupa, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido, 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.

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

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 objeto de dictamen, la reclamante manifiesta que la caída se produjo al pisar sobre una zona de la acera mal pavimentada.

El informe técnico y el de la Policía Local reconocen la existencia de deficiencias en la acera, y así se aprecia en el reportaje fotográfico aportado. Además, de la declaración de uno de los testigos –no desvirtuada por la Administración- se desprende que la caída se produjo como consecuencia de tal desperfecto. Todas estas circunstancias permiten tener por acreditadas tanto la realidad del percance como las circunstancias en las que se produjo.

La propuesta de resolución considera que en el percance concurre también la culpa de la perjudicada, en la medida que no prestó la diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública, al ser el defecto perceptible con facilidad –según se señala en el informe técnico-.

Este Consejo Consultivo no comparte tal criterio. A la hora en que se produjo la caída –las 22:00 horas del día 21 de diciembre- era de noche y la reclamante alega que la calle estaba escasamente iluminada, alegación que no ha sido rebatida por el Ayuntamiento. La concurrencia de ambos factores dificulta la apreciación de los posible defectos existentes en la vía utilizando la normal diligencia en el deambular, por lo que no cabe apreciar culpa de la interesada.

Por ello, existiendo relación de causalidad entre los daños causados y el funcionamiento del servicio público, procede estimar íntegramente la reclamación.

7ª.- Respecto al importe de la indemnización, y teniendo en cuenta que procede la estimación total de la reclamación, deberá abonarse a la reclamante la cantidad de 14.912,67 euros, de conformidad con la valoración efectuada por el Ayuntamiento contenida en la propuesta de resolución.

Ello se entiende sin perjuicio de que el importe de la indemnización deba actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad



–no al momento de la propuesta de resolución–, de acuerdo con lo previsto 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 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.