



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 7 de junio 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 18 de mayo 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 21 de mayo de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 459/2007, 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 la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

**Primero.-** Con fecha 24 de noviembre de 2004, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx una solicitud de reclamación patrimonial de Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída como consecuencia del mal estado de la acera por la que transitaba.

Afirma que "el pasado 12 de enero, al ir caminando por la C/ xxxxx de xxxxx a la altura de la intersección de la C/ xxxxx, dado el mal estado de las



balosas, caí al suelo fracturándome el húmero derecho y causándome diversos hematomas en la cara y el cuerpo". Señala asimismo que fue auxiliada por las personas que pasaban en ese momento por el lugar de los hechos y que fue atendida en el ambulatorio de "xxxxx" de xxxxx.

Solicita una indemnización de 15.000 pesetas por los días de baja, un millón de pesetas por las secuelas, y los gastos farmacéuticos y de rehabilitación que no cuantifica.

Acompaña a su solicitud diversos informes médicos del Hospital hhhhh de xxxxx.

**Segundo.-** Con fecha 15 de septiembre de 2005, el ingeniero municipal informa de que "en el lugar que se cita el pavimento de la calle está constituido por losas de granito, en las que no se observa en el día de la fecha ningún defecto ni mancha resbaladiza".

**Tercero.-** Mediante escrito de fecha 12 de junio de 2006, notificado a la interesada el 19 de junio, la Administración acuerda la admisión de las pruebas propuestas por la reclamante, así como la apertura del periodo de prueba.

Con fecha 6 de julio de 2006, se toma declaración a la testigo, que declara:

"Conoce a la señora, son amigas, antes de producirse los hechos. Los hechos se sucedieron en enero sobre las 5 de la tarde cuando la testigo iba a trabajar, no la vio caer, pero sí se la encontró en el suelo, en la esquina entre xxxxx y la Calle xxxxx, enfrente del xxxx. La ayudó a incorporarse, y le dijo que le dolía mucho el brazo y tenía varios golpes en la cara. La acompañó al centro de salud de xxxxx y desde allí se fueron al Hospital hhhhh. La reclamante le manifestó que tropezó con baldosas levantadas y la testigo efectivamente observó tal anomalía.

»La testigo observó que el lugar de los hechos estaba húmedo y resbaladizo, pero desconoce el origen de dicha circunstancia".

**Cuarto.-** Con fecha 19 de febrero de 2007, el técnico de la Administración General emite informe-propuesta de carácter desestimatorio, al



no quedar suficientemente acreditada la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público.

**Quinto.-** Mediante escrito de fecha 19 de febrero de 2007, el Alcalde solicita a través de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla y León.

**Sexto.-** Con fecha 12 de marzo de 2007, la Presidenta del Consejo Consultivo acuerda no admitir a trámite la consulta, al no constar acreditado en el expediente la concesión del trámite de audiencia a la parte interesada.

**Séptimo.-** La compañía aseguradora sssss informa al Ayuntamiento, mediante escrito de fecha 14 de febrero de 2007, que no existen condiciones para justificar que la caída pudo producirse por el mal estado de conservación del pavimento de la acera, sino que, de demostrarse que los hechos ocurrieron como se relatan, los mismos se deberían a un descuido de la reclamante. Por ello entiende que procede desestimar la reclamación.

**Octavo.-** Mediante escrito de fecha 22 de marzo de 2007, notificado el 28 de marzo, se da trámite de audiencia a la interesada.

Consta la presentación de alegaciones ante el Ayuntamiento el 10 de abril de 2004, en las que se señala que la prueba practicada acredita tanto la caída como su causa, imputable a la Administración.

**Noveno.-** Con fecha 12 de abril de 2007 se emite nueva propuesta de resolución, de carácter igualmente desestimatorio por las razones antes indicadas.

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 destacar que se ha producido una demora injustificada entre la interposición de la reclamación, en noviembre de 2004, y la propuesta de resolución, en abril de 2007, 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 por responsabilidad patrimonial de la Administración se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las



Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 41.1 y 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**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-Presidente del Ayuntamiento, en virtud del artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el 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 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 daños y perjuicios formulada ante el Ayuntamiento de xxxxx 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, esto es, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante.

**6ª.-** En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, a diferencia de los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, que sí existe responsabilidad por parte de la Corporación local por los daños causados.

Comprobadas la realidad y certeza de las lesiones sufridas 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, la lesión sufrida por la parte



reclamante fue o no consecuencia del defectuoso estado de la acera, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido, debiendo recordar que una de las funciones que corresponden a los municipios, conforme el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, es la pavimentación de las vías públicas.

Debemos tener en cuenta, en primer término, que conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, sentada en Sentencias, entre otras, de 5 de junio, 7 de julio, 20 de octubre y 16 de diciembre de 1997 y 10 de febrero de 1998, “la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado”.

Asimismo, ha de precisarse que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva no convierte a la misma en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple hecho de que ocurran en sus instalaciones. Conforme mantiene el Tribunal Supremo, en Sentencia, entre otras, de 5 de junio de 1998, “el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, supuesto que cualquier acaecimiento lesivo –y así ocurre en el presente caso– se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien, como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal. El problema se reduce a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final. De las soluciones brindadas por la doctrina la teoría de la condición o de la equivalencia de las causas que durante tanto tiempo predominó en el Derecho Penal, según la cual es causa del daño toda circunstancia que de no haber transcurrido hubiera dado lugar a otro resultado, está hoy sensiblemente abandonada”.



Continúa la citada sentencia señalando que “la doctrina administrativista se inclina más por la tesis de la causalidad adecuada, que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso el resultado se corresponde con la actuación que lo originó es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una *conditio sine qua non*, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición, por sí sola, no basta para definir la causalidad adecuada. Es necesario además que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo. Sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño (*in iure non remota causas, sed proxima spectatur*). De esta forma quedan excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios determinantes de Fuerza Mayor”.

Por otro lado, es doctrina del Tribunal Supremo la que sostiene “la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público”. En este sentido procede citar Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

Señalado lo anterior, ha de determinarse si la caída que sufrió la reclamante es o no imputable a la Administración. La cuestión se centra, por tanto, en determinar en primer término si la caída se produjo en el lugar alegado por la parte reclamante, puesto que la Administración local alega que no queda acreditado en el expediente y que no ha sido probado por aquélla.

Por tanto, deben analizarse las pruebas presentadas al respecto por la interesada. Es cierto que no presenta atestado de la Policía Local que acudiera al lugar de los hechos, pero sí propone prueba testifical. Concretamente, la testigo manifiesta en su declaración que “conoce a la señora, son amigas, antes de producirse los hechos. Los hechos se sucedieron en enero sobre las 5 de la





tarde, cuando la testigo iba a trabajar, no la vio caer, pero sí se la encontró en el suelo, en la esquina entre xxxxx y la calle xxxx, en frente del xxxx. La ayudó a incorporarse y le dijo que le dolía mucho el brazo y tenía varios golpes en la cara. Le acompañó al centro de salud de xxxxx y desde allí se fueron al Hospital hhhhh. La reclamante le manifestó que tropezó con baldosas levantadas y la testigo efectivamente observó tal anomalía". Asimismo, presenta el informe de urgencias del hospital donde fue atendida, que coincide con el día de la caída.

Por su parte la Administración únicamente presenta un informe técnico del ingeniero del Ayuntamiento, el cual ha sido emitido después de más de un año desde la fecha en la que se produjeron los hechos, por lo que no puede servir como prueba para determinar el estado de la vía en dicho periodo.

De todo ello puede entenderse como probado en el expediente administrativo tramitado que, efectivamente, la reclamante sufrió una caída el día 12 de enero de 2004, al ir caminando por la calle xxxxx de xxxxx, a la altura de la intersección de la calle xxxxx, no siendo obstáculo a lo expuesto el hecho de que el testigo sea único.

Al respecto, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 2 de marzo de 1999, recogiendo la reiterada doctrina contenida, entre otras, en Sentencias de 9 de enero de 1985; 16 de febrero y 20 de julio de 1989; 24 de junio y 2 de diciembre de 1997; y 30 de julio de 1998, declaró, en relación al artículo 376 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (que somete la apreciación de la prueba de testigos a las reglas de la sana crítica teniendo en consideración la razón de ciencia que hubieren dado y las circunstancias que en ellos concurren), que contiene una norma admonitiva, no preceptiva, ni valorativa de la prueba; habida cuenta de que, como se ha visto, las reglas de la sana crítica no se hallan consignadas en norma positiva alguna.

Así, en el marco del referido artículo 376 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la apreciación de la fuerza probatoria de las declaraciones de los testigos habrá de aparecer conforme a las reglas de la sana crítica, teniendo en consideración la razón de ciencia que hubieren dado y las circunstancias que en ellos concurren. Ello equivale, por no estar estas reglas formuladas en la ley o doctrina legal, a remitir a la lógica y sensata crítica y experiencia del juez en el marco de la apreciación de las circunstancias concurrentes, proscribiéndose la arbitrariedad; de modo que, en su caso, tan sólo sería apreciable la valoración



de la credibilidad de los testigos, en relación con el principio de inmediación, en función de la existencia de vulneración de dichos principios, por estimar que dicha valoración es ilógica o disparatada; lo que no ocurre en el caso que nos ocupa.

Partiendo por tanto de que sólo existe un testigo de los hechos alegados por la reclamante y si bien ya está desterrado de nuestro sistema valorativo el principio *testis unus, testis nullus*, lo cierto es que deberá examinarse con rigor, habida cuenta el posible interés subjetivo.

No se trata de negarle por completo validez al testigo único siguiendo el aforismo *testis unus, testis nullus*, sino que cuando concurre un sólo testimonio y en él exclusivamente habrá de basarse la decisión del procedimiento, es preciso un completo análisis del testigo y una adecuada fundamentación acerca de su credibilidad, pues es exigencia la obligación de motivar las resoluciones, que también abarca a la fundamentación fáctica.

En definitiva, en el presente caso las anteriores consideraciones no ponen en tela de juicio la credibilidad del testigo propuesto, en cuanto que su versión puede ser contrastada con una serie de datos objetivables y de relativa fácil contrastación, lo que lleva a considerar que la actividad probatoria de la parte reclamante ha sido suficientemente eficaz para acreditar el presupuesto fáctico de su reclamación, por lo que ésta debe ser estimada.

Asimismo, de la prueba testifical también puede entenderse que la causa de la caída fue el mal estado de las baldosas, lo cual no ha sido rebatido por la Administración.

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

**7ª.-** Sentado lo anterior, hemos de proceder a determinar la entidad y consecuencias de las lesiones sufridas, y fijar la cuantía de la indemnización procedente.



La parte reclamante solicita una indemnización de 15.000 pesetas por los días de baja, un millón de pesetas por las secuelas, y los gastos farmacéuticos y de rehabilitación.

En la solicitud no se concretan los días de baja, ni si éstos son o no impeditivos para su actividad habitual; tampoco se concretan las secuelas, ni cuáles han sido los gastos farmacéuticos.

En cuanto a los días de baja, para su concreción la interesada presenta sendos informes médicos. En uno de ellos, emitido por el Servicio de Traumatología del Hospital hhhhh de xxxxx, de fecha 30 de marzo de 2004, se señala que el 12 de enero de 2004 se le diagnosticó fractura de la extremidad proximal de húmero derecho y herida inciso contusa en región frontal derecha, siéndole pautado tratamiento antibiótico e inmovilización del hombro con vendaje tipo Velpeau. Asimismo, con fecha 26 de enero de 2004, se cursó interconsulta para el servicio de rehabilitación, para realizarla una vez retirado el vendaje; y con fecha 17 de marzo de 2004 acudió a consulta, presentando una buena movilidad y con discreto dolor de la articulación del hombro, siendo dada de alta médica en la consulta externa con esta misma fecha.

Por su parte, en el informe emitido por Centro xxxx, de fecha 31 de mayo de 2006, se señala que la paciente inicia el tratamiento rehabilitador el 5 de febrero de 2004 y es dada de alta el día 7 de julio de 2004, considerando completamente recuperada su movilidad articular, así como potencia muscular del miembro superior derecho.

De todo lo anterior, puede concluirse que la reclamante estuvo de baja desde el 12 de enero de 2004 hasta el 7 de julio de 2004, siendo impeditivos los días comprendidos entre el 12 de enero de 2004 y el 4 de febrero de 2004, puesto que el 5 de febrero ha de entenderse que ya no tenía vendaje, para poder empezar la rehabilitación al día siguiente. Los demás, al no haberse acreditado otra cosa, deben entenderse como no impeditivos.

Estos días podrían ser abonados de conformidad con el sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, vigente en el momento de producción de los hechos.



En cuanto a la cantidad solicitada por las secuelas, puesto que las mismas no han sido acreditadas por la interesada, ni tampoco se desprende su existencia de los informes obrantes en el expediente, no cabe en modo alguno su estimación. Lo cual es extensible a los gastos farmacéuticos.

Por último, respecto a los gastos de rehabilitación, los mismos ascienden a la cantidad de 3.640 euros; no obstante, en la factura aportada no queda claro que dicha cantidad haya sido abonada por la reclamante, razón por la que tampoco deben estimarse.

En definitiva, lo único por lo que debe indemnizarse es por los días de baja. Ello sin perjuicio de que el importe de la indemnización deba actualizarse 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.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial 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.