



Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sra. Pérez Roldán, Secretaria en funciones

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de septiembre de 2007, 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 18 de mayo de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre *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 21 de mayo de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 468/2007, 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. Madrid López.

Primero.- Con fecha 13 de enero de 2006, tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial de



Dña. xxxxx, representada por D. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Afirma que “el pasado día 17 de diciembre de dos mil cinco iba caminando por la calle xxxxx cuando sufrí una caída al pisar la tapa de una alcantarilla situada en la vía pública entre la Plaza de xxxxx y la calle de xxxxx. La citada tapa de la alcantarilla se encontraba muy desnivelada y oculta por las hojas de árboles, por lo que no era posible detectar el desnivel, ocasionándome lesiones en el pie (...)”.

Solicita que le “sean abonados tanto los gastos médicos y de desplazamiento. Igualmente solicito una indemnización, aún no determinada puesto de aún no he sido dada de alta, (...) Que igualmente la tapa y la calle se reparen (...) con el fin de evitar futuros accidentes”.

Acompaña a su escrito informe de urgencias del Complejo Hospitalario de xxxxx, acta de denuncia verbal ante el Juzgado de Instrucción nº 5 de xxxxx, informe de la Mutua sssss y fotografías del lugar de los hechos y del pie lesionado.

Segundo.- Mediante Decreto nº 287, de fecha 17 de enero de 2007, la Concejala Delegada del Área de Hacienda resuelve:

- Admitir a trámite la reclamación.
- Notificar el presente acuerdo a la interesada.
- Solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya causado la presunta lesión.
- Dar traslado del siniestro a la compañía aseguradora.
- Nombrar instructor del procedimiento.

Tercero.- Consta en el expediente informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas Municipal, de fecha 3 de febrero de 2006, en el que señala “Que se trata de la tapa de la acometida de la instalación de gas, cuyo mantenimiento corresponde a ggggg”.



Cuarto.- El Secretario General del Ayuntamiento de xxxxx, mediante escrito de fecha 6 de febrero de 2006, da traslado de la reclamación interpuesta y del informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas Municipal a "ggggg", para que formule alegaciones en el plazo de diez días.

Con fecha 24 de febrero de 2006 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx, escrito de alegaciones de ggggg, en el que expone que "hay una evidente contradicción entre lo que manifiesta [la interesada] en su denuncia al Ayuntamiento y lo que manifiesta el informe de sssss". Por otra parte señala que está a la espera del desarrollo del proceso judicial iniciado por la reclamante.

Quinto.- Mediante Decreto 2.815, de 3 de abril de 2006, la Concejala Delegada del Área de Hacienda resuelve:

- Rechazar la prueba propuesta por el reclamante en lo que se refiere a la declaración del primer testigo propuesto por resultar manifiestamente innecesaria para el esclarecimiento de los hechos.

- Admitir y declarar pertinentes las pruebas testifical (segundo y tercer testigo) y documental propuestas por el reclamante y las diligencias de instrucción.

- Abrir un periodo de prueba por un plazo de treinta días.

En cuanto a la prueba documental se acuerda requerir a la reclamante para que aporte el informe de alta médica, justificación documental de los gastos médicos y de desplazamiento alegados y la evaluación económica.

Dicha resolución es notificada a la parte interesada el 21 de abril de 2006, así como a ggggg (aunque no consta la fecha de notificación a ésta).

Sexto.- Con fecha 25 de abril de 2006 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx escrito de la parte reclamante, en el que comunica que los testigos propuestos y admitidos no pueden acudir el día que han sido citados para declarar, solicitando que se señale una nueva fecha. Al mismo tiempo, respecto a la prueba testifical rechazada, expone que dicha testigo es amiga de la reclamante y la persona que la acompañaba en el momento de la caída, por lo cual su declaración es necesaria como medio de prueba.



En contestación a dicho escrito, la Concejala Delegada del Área de Hacienda mediante Decreto 3.643, de 28 de abril de 2006, resuelve estimar las alegaciones formuladas por la parte reclamante, acordando señalar un nuevo día para tomar declaración a los testigos y admitir la prueba testifical inicialmente rechazada, lo que es notificado el 17 de mayo de 2006 a la parte interesada y a ggggg mediante fax.

Séptimo.- ggggg presenta ante el Ayuntamiento de xxxxx, mediante fax enviado el 26 de abril de 2006, escrito de alegaciones en el que expresa lo siguiente:

“Rechazar de plano la responsabilidad que la comunicación recibida atribuye a la empresa a la que represento. En primer lugar, porque lo que denuncia D^a xxxxx no está acreditado en este momento, y en segundo lugar porque de ser cierto lo que dice, parece que no solamente atribuye la caída al desnivel de la alcantarilla, sino además, a que estaba oculta por las hojas de los árboles, de tal forma que no era posible detectar el desnivel.

»Así las cosas, de ser cierto el contenido de la denuncia, parece que la denunciante de haber estado limpia la vía pública hubiera detectado el desnivel y no se hubiera producido la caída. La limpieza de la vía pública no es obligación de mi representada, sino por el contrario, del Ayuntamiento.

»Sin conocer los hechos tampoco sabemos en este momento si puede concurrir culpa alguna en la perjudicada”.

Concluye solicitando que se les tenga por parte en el expediente administrativo y la intervención en la práctica de las pruebas.

Octavo.- Con fecha 24 de mayo de 2006 se toma declaración a los testigos propuestos y admitidos, en presencia de la parte reclamante y su representante y del representante de ggggg.

La primera testigo, Dña. ttttt, manifiesta que es amiga de la reclamante, que “cuando se dirigían a casa de la perjudicada, por el pasaje de la Junta y al llegar a la Plaza de xxxxx (xxxxx) tras pasar el paso de cebrá, hay una columna, y se produce un estrechamiento de la acera, la reclamante iba delante de la testigo, ha metido el pie en la alcantarilla, en la que hay un desnivel, pero la



alcantarilla tenía tapa, y la vio en el suelo". Declara igualmente que había hojas sobre la alcantarilla y que estaba sucia.

La segunda testigo, Dña. tttt2, manifiesta que es la madre de la perjudicada, que "el marido de la testigo estaba en el balcón de su casa y vio como la perjudicada se apoyaba sobre la pared quitándose el abrigo como cayéndose, bajaron las escaleras para asistirle, la cogieron como pudieron y ella subió las escaleras como pudo. La perjudicada llamó a un taxi y se fue a la Residencia. Cuando bajaron a socorrerla parece que la perjudicada ya se había caído (sic)".

El tercer testigo consta que no asistió a la declaración por enfermedad de Alzheimer, según se acredita con informe médico que se incorpora al expediente.

Noveno.- Con fecha 27 de febrero de 2006, se concede trámite de audiencia a la parte reclamante, lo que le es notificado el 6 de marzo de 2006.

La reclamante presenta escrito de alegaciones el 23 de marzo de 2006, en el que señala que "el responsable de que esté la tapa al mismo nivel que la calle es el Ayuntamiento, en todo caso el responsable de la vía pública es el Ayuntamiento no puede eximirse de responsabilidad de esta forma".

Acompaña fotografías de la arqueta en la que se produjo el siniestro, hoja de interconsulta del Sacyl e informe médico de ssss. Además solicita que sean oídos los testigos que presenciaron los hechos, a los que identifica.

Por último, cuantifica la indemnización solicitada en 5.000 euros, sin perjuicio de ulterior liquidación, al estar aún de baja.

Décimo.- El instructor del expediente emite, con fecha 18 de abril de 2007, informe-propuesta de resolución de carácter desestimatorio, al no quedar suficientemente acreditada "la concurrencia del requisito de la imputabilidad de la Administración Municipal frente a la actividad dañosa por falta de legitimación pasiva, y el resto de requisitos exigidos por la ley para que nazca la obligación de indemnizar el daño por el Ayuntamiento".



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

Decimoprimer.- Mediante Acuerdo de la Presidenta del Consejo Consultivo de Castilla y León, de fecha de 4 de junio de 2007, se requiere al Ayuntamiento de xxxxx para que complete el expediente en el sentido de incorporar al expediente: a) la documentación acreditativa de la concesión del trámite de audiencia al interesado y a la empresa de ggggg en el que se les dé conocimiento de la totalidad de la documentación obrante en el expediente; y b) toda la documentación que, en su caso, puede generarse como consecuencia de los citados trámites de audiencia. Igualmente se acuerda suspender el plazo para la emisión del preceptivo dictamen.

Decimosegundo.- Con fecha 30 de julio de 2007 tiene entrada en el Registro del Consejo Consultivo de Castilla y León la documentación complementaria solicitada.

Decimotercero.- El Presidente en funciones del Consejo Consultivo de Castilla y León acuerda, con fecha 29 de agosto de 2007, levantar la suspensión del plazo para la emisión del preceptivo 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 A), 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 enero de 2006-, el trámite de audiencia -en marzo de 2006- 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, citada, 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 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 letra 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) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1008/2005, de 1 de diciembre; 1134/2005, 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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios formulada por Dña. xxxxx, representada por D. yyyyy, frente al Ayuntamiento de xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

La parte interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, 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 los daños sufridos por la parte 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 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.

Debemos recordar que una de las funciones que corresponden a los municipios, conforme el artículo 25.2. d) y l) de la Ley 7/1985 antes referida, es la pavimentación de las vías públicas y los servicios de limpieza viaria.

En el caso examinado, la parte reclamante alega que sufrió una caída al pisar la tapa de una alcantarilla situada en la vía pública, entre la plaza de xxxxx y la calle de xxxxx, y que la citada tapa de la alcantarilla se encontraba muy desnivelada y oculta por las hojas de árboles, por lo que no era posible detectar el desnivel. Dichos hechos han quedado acreditados en el expediente mediante la prueba aportada por la parte reclamante, concretamente las fotografías del lugar de los hechos y la prueba testifical practicada a su instancia.

En las fotografías aportadas se aprecia un evidente desnivel de la alcantarilla respecto al resto de la acera. Por otra parte, de la prueba testifical practicada debe entenderse acreditado que dicha alcantarilla se encontraba tapada por hojas caídas de los árboles, que impedían ver el citado desnivel.

Frente a ello, la Administración Local sostiene que el mantenimiento de la tapa de registro de gas natural corresponde a la empresa ggggg, con la que el Ayuntamiento de xxxxx no tiene relación contractual alguna, por lo que faltan el requisito de la imputabilidad de la Administración Municipal frente a la actividad dañosa -por falta de legitimación pasiva- y el resto de requisitos para que nazca la obligación de indemnizar el daño por el Ayuntamiento.

Ha de tenerse en cuenta la doctrina del Tribunal Supremo en torno a la



diligencia que deben prestar los peatones en su deambulación. En este sentido exige -para tener por existente la requerida relación de causalidad- que el obstáculo sea relevante, atendiendo a factores de adecuación para la producción del resultado lesivo que tuvo lugar, a la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones, y al estándar de eficacia que es exigible a los servicios municipales de conservación. En otro caso se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad y se convertiría a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados con independencia del actuar administrativo, transformando el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (entre otras, Sentencias de 17 de mayo de 2001; 5 de Junio de 1998 y 13 de Septiembre de 2002).

Aplicando la doctrina antes referida al caso que nos ocupa, podría entenderse que si la reclamante hubiera prestado una mayor atención en su deambulación podría haber evitado la caída, al tratarse de un desnivel claramente visible y evitable con una mínima atención.

Sin embargo, existe un dato concluyente, esto es, que la tapa del registro se encontraba tapada por los hojas caídas de los árboles, lo que determina que, aun en el caso de la observancia de una mínima diligencia de la parte reclamante en su deambular, no hubiera podido evitar la caída, ya que dicho desnivel estaba oculto. Debe tenerse en cuenta además que, en este caso, el encargado y responsable de la limpieza viaria es el Ayuntamiento de xxxxx.

Por tanto, y a la luz de los hechos probados y los preceptos aludidos, este Consejo Consultivo considera que debe responder la Administración de los daños y perjuicios ocasionados a la reclamante, derivados del accidente sufrido.

7ª.- En cuanto a la cuantía indemnizatoria, para la fijación de la misma deberá abrirse el correspondiente procedimiento contradictorio, entendiendo que para su determinación pueden tenerse presentes por parte de la Corporación Local como índices referenciales, las previsiones contenidas en el baremo de la legislación sobre Ordenación y Supervisión de Seguros Privados y



las resoluciones judiciales que últimamente han cuantificado esa responsabilidad objetiva.

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 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.