



Sr. Pérez Solano Presidente en funciones

Sr. Fernández Costales, Consejero y Ponente

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 2 de agosto 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 25 de junio 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 3 de julio de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 629/2007, 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 26 de agosto de 2002, Dña. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxxx por los daños sufridos en una caída el 8 de julio de ese año en la Avda. xxxxx, a la altura del nº 97, debido al mal estado de la tapa de un registro que se encontraba hundida varios centímetros. En dicho escrito identifica tres testigos de la caída.



Acompaña a su solicitud copia simple de su D.N.I. y del informe de urgencias -en el que se le diagnostica fractura oblicua de maleolo externo izquierdo, no desplazada-, así como una fotografía del lugar.

Segundo.- Con fecha 2 de octubre de 2002, el Ingeniero de Vías y Obras emite un informe en el que se limita a señalar lo siguiente: "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". Se acompaña una foto de la tapa de registro.

Tercero.- Con fecha 4 de noviembre de 2003, el Intendente Jefe de la Policía Local informa de que no existe constancia del accidente en sus archivos.

Cuarto.- Obra en el expediente la prueba testifical practicada. Las declaraciones efectuadas son del siguiente tenor:

- Testigo nº 1: "Que no conoce a [la reclamante] y que hoy no la reconocería, pero que se acuerda que el día de autos no vio caer a la misma pero que ante los gritos de ella se dio la vuelta y la ayudó a levantarse, acompañándola al ambulatorio. (...). Declara que el motivo de la caída debió ser un registro de agua o luz, pequeño, de la acera que estaba mal colocado."

- Testigo nº 2: "Que no tiene relación alguna con la interesada (...) y que el día de autos estaba de servicio como guarda jurado del ambulatorio y que, parece que recuerda que la vio caer al suelo y que la tuvieron que asistir con una silla de ruedas, pero que no recuerda nada más".

- Testigo nº 3: "Que es padre de la interesada (...) y que el día de autos, saliendo juntos de la consulta del médico, en el ambulatorio de xxxxx, al final, su hija pisó una tapa de un registro de la acera que no estaba bien, perdió el equilibrio y se cayó al suelo rompiéndose la pierna. Un señor que pasaba por allí les ayudó a levantarse y el guarda de seguridad del ambulatorio, al verlo, acudió con una silla de ruedas".

Quinto.- En el trámite de audiencia, la interesada presenta un escrito en el que reitera su petición inicial y cuantifica la indemnización en 4.975,00 euros. Adjunta a su escrito copia simple de los partes de baja y de alta, y de dos facturas por la adquisición de material ortopédico por importe de 43,85 y 3,53



euros, así como un informe de la mutua en el que se señala que la reclamante ha estado en situación de incapacidad temporal por accidente no laboral desde el 8 de julio hasta el 17 de octubre de 2002.

Sexto.- Con fecha 26 de enero de 2007, se formula la propuesta de resolución desestimando la reclamación interpuesta.

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), letra 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, en lo sustancial, 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 hacer las siguientes observaciones a la instrucción del procedimiento:

a) Debe hacerse un duro reproche en relación con el contenido del informe del Ingeniero de Vías y Obras. Dicho escrito debería haberse referido al estado de la acera no a la fecha de emisión del informe -2 de octubre de 2002-, sino en la fecha en la que se produjo el percance -8 de julio de 2002-.



Debe recordarse que la preceptividad del informe del servicio cuyo funcionamiento hubiera ocasionado la presunta lesión indemnizable viene prevista en el artículo 10.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. Y su finalidad no es otra que acreditar la existencia o no de las deficiencias alegadas. Por ello, el contenido del informe emitido se considera claramente insuficiente y no cumple, en este caso, su finalidad.

No obstante, dado que se aprecia la existencia de deficiencias en la acera y teniendo en cuenta el sentido final del presente dictamen, se procede a analizar el fondo del asunto, sin perjuicio de reiterar que los informes que deban emitirse deben ir referidos al hecho, causa y fecha de la reclamación. Reiteración ya recogida en otros dictámenes de este Consejo Consultivo, tales como el 160/2007.

b) Cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la interesada presenta la reclamación (26 de agosto de 2002) hasta que se formula la propuesta de resolución (26 de enero 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.

c) No consta el índice numerado de documentos que conforman el expediente, tal y como exige el artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre.

3ª.- Concurren en la interesada 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 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, la reiterada doctrina del Consejo de Estado así como la de este Consejo Consultivo, 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”, 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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios 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. En efecto, consta que lo hizo el 26 de agosto de 2002, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante, que tuvo lugar el 8 de julio del mismo año.

6ª.- En cuanto al fondo del asunto, este Consejo Consultivo discrepa de la propuesta de resolución y entiende, a la vista de la documentación obrante en el expediente, que debe estimarse la resolución.

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 -fractura oblicua de maleolo externo izquierdo, no desplazada- y la regularidad formal de la petición, es preciso 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, la lesión sufrida por la reclamante fue 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.

Pues bien, ha quedado acreditado en el expediente que el lugar donde la reclamante tropezó se encontraba en mal estado en la fecha del accidente. La fotografía que se adjunta al informe técnico emitido permite presumir dicha deficiencia -pues ésta permanecía cuatro meses después del percance- hecho ratificado, además, por la declaración de dos de los testigos.

Respecto a la existencia o no de relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público, la propuesta de resolución considera que “(...) no podemos considerar suficientemente probado que, efectivamente, la interesada (...) tropezara y cayera por las causas expuestas; ello se fundamenta únicamente en su propia manifestación, habiendo aportado, asimismo, en prueba de la misma, la declaración de tres testigos, dos de los cuales no vieron en concreto la caída, solamente la vieron ya caída en el suelo, y el otro es su padre, relación que pone en entredicho la imparcialidad de su testimonio, lo cual nos parece claramente insuficiente para poder tener como ciertos los hechos, máxime si tenemos en cuenta que no obra en el expediente informe oficial o atestado que corrobore objetivamente e *in situ* los hechos (...)”.



Este Consejo Consultivo entiende, sin embargo, que, pese a no constar informe oficial o atestado, la declaración de los testigos, unida al resto de datos del expediente, es suficiente para considerar razonablemente probado que la reclamante tropezó a causa del mal estado de la acera. Y ello por los siguientes motivos:

- Las declaraciones de los testigos resultan concordes con otros datos del expediente ya constatados (realidad de la caída y mal estado de la acera en el lugar del percance).

- La condición de padre de la interesada podría suponer su tacha como testigo. Sin embargo, en el presente supuesto, la coincidencia de los términos de su declaración con las efectuadas por los otros dos testigos no impide, a juicio de este Consejo Consultivo, que sea valorada conjuntamente con éstas.

- La declaración es precisa, y constituye un testimonio directo, pues uno de los testigos –distinto del padre de la perjudicada- dice que “parece que recuerda que la vio caer al suelo”, lo cual implica una observación directa, y el otro declara “que el motivo de la caída debió ser un registro de agua o luz, pequeño, de la acera que estaba mal colocado”.

- La Administración no ha rebatido la declaración de los testigos, pudiendo haberlo hecho, por ejemplo realizándoles preguntas detalladas que pudieran haber dado lugar a que aquéllos incurrieran en contradicciones, lagunas, imprecisiones, o cualquier otra circunstancia que disminuyese la fuerza de su testimonio.

Por ello, puede considerarse probada la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, razón por la que procede estimar la reclamación.

7ª.- En relación con la cuantía en la que deba cifrarse el daño, es procedente, dada la tramitación llevada a cabo en este procedimiento, que se efectúe en posterior expediente contradictorio. Al respecto se advierte de que, por una parte, la valoración de los días de baja deberá realizarse conforme a las cuantías fijadas para el año 2002 por la Dirección General de Seguros para las indemnizaciones a consecuencia de accidentes de tráfico; y por otra parte, no



han quedado acreditadas las secuelas alegadas por la interesada -algias postraumáticas y limitación de movilidad-, por lo que no procederá su indemnización. Solo deberán abonarse los daños efectivamente acreditados.

El importe que resulte deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo dispuesto 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.