



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
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 3 de diciembre de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. 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 12 de noviembre de 2008, 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 D. 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 13 de noviembre de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 996/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El 23 de enero de 2008, D. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxxx, por los daños sufridos en una caída ocurrida el 21 de enero anterior en la calle xxxx1 de la ciudad. Expone que cuando transitaba por la acera, junto al monumento al xxxx2, cayó en un hueco que había por encontrarse abiertas y sin señalar las



chapas metálicas de acceso a una galería de servicios. No cuantifica su reclamación.

Acompaña a su reclamación copias de la denuncia formulada ante la Policía Local y del informe de urgencias, así como unas fotografías del lugar de la caída y de los daños sufridos.

Segundo.- Obran en el expediente las actuaciones practicadas por la Policía Local como consecuencia de la denuncia presentada.

Tercero.- Con fecha 10 de marzo de 2008, el Servicio de Vialidad informa que "las chapas metálicas protegen uno de los accesos a la galería de servicios ubicada en la zona" y que ésta es utilizada por el Área de Medio Ambiente.

El 19 de mayo de 2008, el Jefe de Servicio de Concesiones Municipales del Área de Medio Ambiente manifiesta que la galería de servicios es una infraestructura municipal en la que, entre otros, hay servicios de redes de agua, de suministro eléctrico, de gas y de comunicaciones; que es utilizada por las empresas responsables de dichos suministros, sean o no municipales; y que su mantenimiento y conservación es responsabilidad del Ayuntamiento.

Cuarto.- El 3 de julio de 2008, el interesado cuantifica los daños en 3.206,31 euros: 2.681,31 euros por los días de curación y secuelas padecidas (conforme al informe médico pericial que aporta, de fecha 24 de abril de 2008) y 525,00 euros por daños materiales.

Quinto.- Con fecha 15 de julio de 2008, el asesor jurídico emite un informe favorable a la estimación de la reclamación. No obstante, en relación con los daños materiales, considera que debe aplicarse a la valoración de los bienes una depreciación, que estimativamente fija en el 20%; y, respecto a los daños físicos, manifiesta que, al no constar el periodo de curación de la herida ni que ésta haya dejado secuelas, tales perjuicios sólo se pueden valorar de forma estimativa; y los cuantifica, incluyendo los daños morales, en una cantidad equivalente a los daños materiales (420,00 euros). Por ello, la indemnización que propone abonar es de 840,00 euros.



Señala asimismo que deben realizarse las averiguaciones necesarias para identificar a la empresa responsable de haber abierto la galería sin adoptar las medidas de seguridad y señalización adecuadas, al objeto de repetirle la indemnización.

Sexto.- Mediante escrito de fecha 17 de julio de 2008 se concede trámite de audiencia al reclamante, al objeto de que formule alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos. Dentro del plazo concedido, ésta presenta un escrito en el que discrepa de la valoración de daños efectuada en el informe jurídico, por entender que no se ha tenido en cuenta el informe médico pericial aportado -que adjunta nuevamente-, en el que consta el periodo de curación de las heridas y las secuelas que padece. Finalmente, reitera su pretensión resarcitoria.

Séptimo.- Con fecha 10 de septiembre de 2008, el asesor jurídico, tras exponer que al emitir su informe anterior desconocía la existencia del informe médico pericial, valora nuevamente los daños físicos y considera que procede indemnizar al reclamante en la cantidad de 3.101,31 euros (2.681,31 euros por las lesiones y secuelas y 420,00 euros por daños materiales).

Octavo.- El 16 de septiembre de 2008, la Comisión Informativa de Economía y Hacienda formula la propuesta de resolución estimatoria parcial para indemnizar al interesado en la cuantía de 3.101,31 euros. Asimismo, se propone realizar las averiguaciones correspondientes, al objeto de identificar a la empresa responsable de la apertura de la galería sin adoptar las medidas de seguridad y señalización adecuadas y repetirle a ella la indemnización.

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 formular las siguientes observaciones:

a) Se advierte que no constan en el expediente los acuerdos de admisión a trámite de la reclamación y de nombramiento del instructor (que debe realizar el órgano competente para resolver), ni la comunicación al interesado prevista en el artículo 42.4, párrafo segundo, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

b) El trámite de audiencia concedido al interesado no se acomoda a las previsiones contenidas en el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, por cuanto que al reclamante se le pone de manifiesto, no el expediente completo, sino tan sólo el informe jurídico. El artículo 11 del Reglamento citado establece: "Instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá aquél de manifiesto al interesado, salvo en lo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el artículo 37.5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Al notificar a los interesados la iniciación del trámite se les facilitará una relación de los documentos obrantes en el procedimiento, a fin de que puedan obtener copia de los que estimen convenientes, y concediéndoles un plazo no inferior a diez días ni superior a quince para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes".

Por lo tanto, al no haberse puesto de manifiesto al reclamante el expediente completo, sino únicamente el informe del asesor jurídico, se considera insuficiente e inadecuado el trámite de audiencia concedido.



Ahora bien, en el presente caso -y sin que ello suponga establecer doctrina general al respecto- este Consejo Consultivo considera que ha de examinarse el fondo del asunto, habida cuenta que, como se expone más adelante, procede la estimación total de la pretensión (no parcial como propone el Ayuntamiento), por lo que no se aprecia que pueda generarse indefensión en el reclamante.

Lo anteriormente expuesto no obsta para recordar la necesidad de cumplir escrupulosamente todos los trámites procedimentales previstos normativamente, puesto que no ha de olvidarse que el procedimiento administrativo actúa como garantía de los derechos de los ciudadanos.

c) Debe insistirse, finalmente, en la obligación que tiene la Administración consultante de incorporar a los expedientes que se remitan a este Consejo Consultivo el índice numerado de documentos que los conforman, 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 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 23.2.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.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 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 mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre,



a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la también citada Ley 7/1985, de 2 de abril.

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 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 es 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 2.568/86, de 28 de noviembre.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia ha venido modulando el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, 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 su 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 ya señaló 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 lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, no bastando a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual, “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”.

E igualmente 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”.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Comprobadas la realidad y certeza del daño sufrido, es preciso determinar si éste 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.

En el presente caso, la inspección ocular realizada por la Policía Local constata que las chapas de acceso a la galería de servicios -situadas en una acera, cuya titularidad corresponde al Ayuntamiento- se encontraban en un estado peligroso para los transeúntes. El propio informe policial manifiesta que



los agentes que acudieron al lugar colocaron vallas atadas “para evitar otro percance similar hasta su reparación”.

Por otra parte, la apreciación conjunta de los elementos probatorios obrantes en el expediente permite estimar veraces los hechos por los que se reclama. En particular, debe tenerse en cuenta la inmediatez con la que se produjo la comparecencia del reclamante ante la Policía Local para denunciar el suceso y mostrar los desperfectos causados en su cazadora, pantalón y bolso. Esta circunstancia y la inspección ocular practicada permiten tener por ciertos los hechos acaecidos y la causa de los perjuicios.

A la vista de lo expuesto, puede considerarse probada la existencia de la relación de causalidad entre los daños ocasionados y el funcionamiento del servicio público, por lo que procede estimar la reclamación.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, la Administración consultante propone una indemnización de 3.101,31 euros, estimando íntegramente la cuantía solicitada por los daños físicos, pero considerando que debe minorarse el valor de los bienes dañados en un 20%, por su depreciación.

Este Consejo Consultivo considera adecuada la cuantía propuesta por las lesiones y secuelas sufridas, a la vista del informe médico pericial obrante en el expediente, pero discrepa del criterio adoptado para la valoración de los bienes dañados.

De acuerdo con el criterio de “reparación integral” del daño, la indemnización ha de ajustarse al gasto acreditado de reparación del perjuicio. En este caso, de acuerdo con la valoración de los bienes efectuada por el interesado, admitida por el Ayuntamiento y que este Consejo considera razonable, el valor de los bienes dañados asciende a 525,00 euros.

Por tanto, se considera que la estimación ha de ser total y que procede indemnizar al reclamante en la cuantía de 3.206,31 euros.

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, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la citada Ley 30/1992.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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 D. 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.