



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

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 2009, 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 3 de noviembre de 2009 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 5 de noviembre de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.202/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- El 29 de septiembre de 2008 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera por la que transitaba.



Expone la reclamante, de 40 años de edad, que el 30 de julio de 2008, sobre las 19:30 horas, "caminaba por la acera de la izquierda (dirección xx1) de la calle xx2 de esta ciudad, cuando a la altura del nº 16 se hundió el suelo a mi paso, consecuencia de lo cual caí al suelo produciéndome un esguince en el tobillo derecho".

Acompaña a su reclamación reportaje fotográfico del lugar donde se han producido los hechos, atestado de la Policía Local, informe del Servicio de Urgencias del Hospital hhhh1 de xxxx1 del día del accidente, partes médicos de baja por incapacidad temporal por contingencias comunes y de su correspondiente alta el 19 de agosto de 2008 y facturas de los objetos personales dañados con la caída.

Cuantifica la indemnización en un total de 5.055,43 euros por los gastos derivados de la caída.

Segundo.- El 14 de noviembre de 2008 el Área de Ingeniería Civil del Ayuntamiento informa de que "girada visita de inspección, no se observan defectos en el pavimento, aunque debido al tiempo transcurrido de los hechos, probablemente la empresa qqqqq, propietaria de la tapa rota a la que hace referencia, la haya reparado".

Tercero.- Concedido trámite de audiencia a la empresa qqqqq, el 5 de diciembre presenta un escrito en el que reconoce ser la propietaria de la arqueta referida por la reclamante; "no obstante, la tapa registro se encuentra integrada en la vía pública conformando un elemento más de la acera por la que transcurren los viandantes y el Ayuntamiento de xxxx1 tiene obligación de velar por la seguridad y correcta pavimentación de las vías públicas, e incurre en responsabilidad por culpa *in vigilando* si no lo hace".

Por otra parte, se muestra también disconforme con la valoración de los daños sufridos por la reclamante.

Cuarto.- El 10 de marzo de 2009 la Policía Local informa sobre los hechos referidos, en los que se ratifica en su totalidad y adjunta reportaje fotográfico del lugar donde se ha producido el hecho.



Quinto.- Practicada prueba testifical a tres personas, éstas también corroboran en su totalidad los hechos descritos en la reclamación.

Sexto.- El 1 de septiembre de 2009 el asesor jurídico del Ayuntamiento informa que procede estimar parcialmente la reclamación formulada.

Séptimo.- Concedido trámite de audiencia el 10 de septiembre de 2009 a la interesada, no consta que la presentación de alegaciones o documentación alguna.

Octavo.- El 29 de septiembre de 2009 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación planteada por importe de 1.064 euros, al quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público local.

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) Ha transcurrido un excesivo tiempo desde que se presenta la reclamación (29 de septiembre de 2008) hasta que se formula la propuesta de resolución (29 de septiembre de 2009). 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 a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

b) 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 a la reclamante prevista en el artículo 42.4, párrafo segundo, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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.

3ª.- Concurren en la 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 de la Corporación local o a la Junta de Gobierno Local, en el supuesto de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde del Ayuntamiento a favor de aquélla, 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 ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Consta que se formuló el 29 de septiembre de 2008 y el percance sucedió el día 30 de julio del mismo año, por lo tanto dentro del plazo legalmente establecido.



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, de forma genérica, el artículo 54 de la 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, 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003) 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.

No obstante, a pesar de la consagración en nuestro ordenamiento jurídico del principio de responsabilidad objetiva de la Administración Pública, no cabe concebir a ésta como una aseguradora universal de cualquier evento dañoso que tenga lugar en sus bienes o con ocasión de los servicios que presta.

Por ello, dentro del análisis de la concurrencia de los requisitos antes señalados, habrán de tenerse en cuenta parámetros tales como los estándares del servicio, la causalidad adecuada, la distinción entre los daños producidos como consecuencia del servicio o con ocasión de éste, el riesgo de la vida, así como otros también perfilados por la doctrina y por la jurisprudencia.

5ª.- En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 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 Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece que “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”, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Debe entenderse que esta competencia incluye el mantenimiento y la conservación de dichas vías en condiciones adecuadas que permitan garantizar la seguridad de las personas y vehículos



llamados a utilizarlas. Competencia que a tenor del artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, resulta obligatoria en todos los municipios.

Tal como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en la 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".

6ª.- Comprobadas la realidad y certeza de las lesiones sufridas por la reclamante y la regularidad formal de su petición, debe establecerse si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Como afirma la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 1997, "la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, si bien admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, lo que debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. Ello no es obstáculo para que, según los casos, se requiera para determinar la existencia de responsabilidad el carácter directo, inmediato y exclusivo del referido nexos. A estos efectos debe precisarse que la actividad administrativa no ha de ser enjuiciada aquí bajo el prisma psicológico o normativo de la culpabilidad, sino más bien desde la estricta objetividad mecánica de un comportamiento que se inserta, junto con otros eventos, en la causalidad material, a nivel de experiencia, en la producción de un resultado".

Por lo tanto, para que responda la Administración es preciso que exista una relación directa de causa-efecto de manera que no se vea interrumpida por la actuación de terceros o por la propia negligencia del perjudicado. La Administración no actúa como aseguradora universal y su responsabilidad no se extiende cuando interviene un tercero, o cuando no existe una diligente



actuación por parte del administrado, al que se le exige la diligencia que una persona regular y ordenada emplee en sus asuntos.

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del mismo. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, por remisión del artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y 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 por la parte contraria.

En el supuesto objeto de análisis, a juicio de este Consejo y en consonancia con la propuesta de resolución estimatoria parcial, a la vista de las pruebas aportadas ha quedado debidamente acreditado el necesario nexo causal entre el daño sufrido por la reclamante y la actividad de la Administración, aunque según el informe del Área de Ingeniería Civil de 14 de noviembre de 2008, el lugar de la denuncia no presentaba anomalía parecida a la descrita en la reclamación porque "probablemente la empresa qqqqq, propietaria de la tapa rota a la que hace referencia, la haya reparado".

Este aspecto se confirma por las propias alegaciones efectuadas por el representante de la empresa qqqqq, S.A.U., que con fecha 23 de marzo de 2009 reconoce que "tan pronto como fue conocedora mi representada del incidente se procedió a reparar la arqueta y que el motivo de su hundimiento se encuentra, en opinión de mi representada, en el tránsito de vehículos de limpieza del Ayuntamiento sobre las arquetas existentes en las aceras".

Puede concluirse que las diferentes pruebas aportadas en el procedimiento, tales como el atestado nº 10.025/2008 instruido por la Policía Local el día en que sucedió el evento -al que se adjunta reportaje fotográfico-, la inspección ocular practicada en el lugar de los hechos donde se produce la



caída, las manifestaciones testificales de interés y demás circunstancias ratifican los hechos del accidente conforme a lo manifestado por la reclamante.

En el presente caso la causa del accidente fue el inadecuado cumplimiento por parte del Ayuntamiento de su deber de conservación de la vía pública. Así pues, al resultar probada la relación de causalidad entre los daños sufridos por la interesada y el funcionamiento del servicio público municipal, se considera procedente la estimación de la presente reclamación.

Aunque la Entidad Local asume en la propuesta de resolución el reconocimiento de la responsabilidad y el abono de la cantidad de 1.064 euros (cantidad que señala repetirá a la empresa a qqqq), este Consejo Consultivo se pronuncia en el presente dictamen únicamente sobre la existencia de responsabilidad patrimonial y el *quantum* indemnizatorio. La repetición a la que se refiere la propuesta de resolución deberá ser objeto de un procedimiento diferenciado del ahora analizado.

No obstante sería aconsejable que la propuesta de resolución contuviera un engarce racional entre los fundamentos y la resolución que en su día se dicte, pues de la lectura de los fundamentos recogidos en la propuesta parece deducirse que el sentido de la resolución no será el que finalmente se aborda.

7ª.- En cuanto al importe de la indemnización, este Consejo Consultivo considera acertados los cálculos efectuados al amparo de la Resolución de 20 de enero de 2009, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se da publicidad a las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal, que resultarán de aplicar durante 2009, el sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, criterios que aunque de carácter orientativo en asuntos como el presente, vienen siendo admitidos tanto por ese Consejo como por la jurisprudencia dominante. De conformidad con lo expuesto se consideran adecuados los criterios utilizados por el Ayuntamiento, que computa los días de baja improductivos de conformidad con el baremo de la citada Resolución, extremo del que la interesada no ha discrepado.

Ahora bien, junto a la reclamación de los daños personales la interesada solicita también el abono de los daños materiales sufridos, sobre los que nada se pronuncia la propuesta. En este sentido este Consejo Consultivo considera



que su importe resulta acreditado mediante la presentación de las facturas que, sin objeción alguna, se aportan junto con el escrito de reclamación por importe de 90 y de 40 euros, cantidades que habrán de sumarse a la cantidad reconocida.

Asimismo, antes de hacer efectivo el abono de la cantidad reclamada, deberá requerirse a la reclamante para que, mediante declaración responsable o cualquier otro medio válido en derecho, manifieste no haber recibido ninguna cantidad por este concepto de cualquier persona o entidad, en aras de evitar una doble indemnización por el mismo accidente y que, a través de una reclamación de responsabilidad patrimonial, se dé cabida a un enriquecimiento injusto.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, por importe de 1.194,00 euros, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.