



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

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 1 de abril 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 6 de marzo 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 6 de marzo de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 230/2009, 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 del Consejo, correspondió su Ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- El día 10 de noviembre de 2005 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx un escrito de Dña. xxxxx, en el que formula una reclamación de responsabilidad patrimonial como consecuencia de la caída sufrida el día 26 de septiembre de 2005 en la calle xxxx1 de la citada ciudad, fracturándose la tibia y el peroné. Adjunta a su escrito informe de alta hospitalaria del Hospital hhhhh de xxxxx, de 27 de septiembre de 2005.



Segundo.- Previo requerimiento de subsanación, la reclamante presenta el 30 de enero de 2006 un escrito en el que indica, como causa del accidente, la ausencia de dos adoquines en la calle xxxx1, a la altura del número 13.

Posteriormente, el 24 de febrero de 2006 se presenta la siguiente documentación:

- Fotografía del lugar donde presuntamente se produce la caída, debidamente reparado.

- Informe del Servicio de Traumatología del Hospital hhhhh de xxxxx, en el que se señala que la paciente fue intervenida el 26 de septiembre de 2005 de fractura trimaleolar de tobillo izquierdo, con evolución satisfactoria, siendo dada de alta hospitalaria el 27 de septiembre del mismo año y realizándose revisiones los días 14 y 25 de octubre, 29 de noviembre y 11 de enero de 2006, siendo dada de alta el 11 de enero de 2006.

Tercero.- El 12 enero de 2006, el Área de Ingeniería Civil y Medio Ambiente emite informe en los siguientes términos: "Se han dado las órdenes precisas a la empresa encargada de los trabajos de mantenimiento para que proceda a subsanar los desperfectos existentes en la Calle xxxx1 nº 13".

El 19 de julio de 2006 se complementa el citado informe, añadiendo que los trabajos de reparación por parte de la empresa de mantenimiento consistieron en "colocar unos adoquines que faltaban, así como el posterior enlechado de esos adoquines y una zona colindante con una superficie aproximada de 2,60 m²".

Cuarto.- El 16 de marzo de 2006 el Jefe del Servicio de Vialidad informa de que nada más conocer la existencia de los desperfectos se procedió por parte de la empresa adjudicataria de los trabajos de conservación a su subsanación.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia a "qqqq1 S.A. y qqqq2 S.A., UTE", ésta presenta escrito en el que se comunica que una vez notificada la existencia del desperfecto, se procedió a su reparación el mismo día.



Sexto.- Requerida la interesada para identificar a las personas que la asistieron en el momento de la caída, manifiesta la imposibilidad de dicha identificación, remitiéndose para acreditar los hechos al informe médico.

Séptimo.- El 10 de diciembre de 2008 se recibe escrito de Dña. ttttt, testigo de los hechos, quien manifiesta haber presenciado la caída e indica que ésta se produjo como consecuencia del mal estado de la acera; y que se marchó del lugar cuando tuvo conocimiento de que la ambulancia estaba en camino.

Octavo.- El 13 de enero de 2009 el asesor jurídico del Ayuntamiento informa desfavorablemente la reclamación. Sin embargo, el 3 de febrero de 2009, el mismo asesor valora los daños en 5.770,16 euros.

Noveno.- El 10 de febrero de 2009 la Comisión Informativa de Economía y Hacienda formula propuesta de resolución estimando la reclamación por importe de 5.770,16 euros.

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, sustancialmente, 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 poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la interesada presenta la solicitud de indemnización (el 10 de noviembre de 2005) hasta que se formula la propuesta de resolución (el 10 de febrero 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.

Por otra parte, ha de incidirse en la importancia de cuidar especialmente el rigor en la tramitación del procedimiento previsto tanto en la Ley como en el Reglamento. Así, no consta en el expediente el acuerdo de admisión a trámite de la reclamación ni el nombramiento del instructor, que debe realizarse por el órgano competente para resolver.

Finalmente, es preciso advertir que 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 parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la citada 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 caso 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.

La reclamación se ha formulado en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, esto es, dentro del plazo de un año desde la fecha de producción de los hechos.

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 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.

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

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 el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece: "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.

Un incumplimiento de esas obligaciones que generara un resultado lesivo podría originar, en su caso, la responsabilidad patrimonial de la Administración Local.

Examinados los documentos que figuran en el expediente, este Consejo considera que existe base suficiente para acceder a la solicitud de la reclamante.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la



comprobación del caso concreto partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non*, condicionantes de la prosperabilidad de la reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión legal (artículo 139 de la Ley 30/1992), de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.

Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987 y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente de difícil consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace cierto entre uno y otro elemento. Esta prueba, como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues si éste no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el deber jurídico de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado.

La carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con 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. Ello sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990 y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

La cuestión, por tanto, reside en cómo valorar la prueba practicada, a los efectos de determinar si resulta acreditada la realidad del accidente tal como se ha manifestado por la recurrente y la existencia de las lesiones padecidas como



consecuencia de aquél. A este respecto, la declaración de la interesada, el sentido de la prueba testifical practicada y el reconocimiento de la existencia de un desperfecto en la vía pública por la entidad local establecen una presunción de verosimilitud de la forma en que ha sucedido la caída.

Dicho esto, ha de considerarse que, en el presente caso, los elementos de prueba presentados resultan a juicio del Consejo Consultivo suficientes para tener por ciertos los hechos acaecidos, el daño ocasionado y la causa por la que se produjo.

No ha de olvidarse que la finalidad de la prueba no es obtener un elemento de certeza -lo que casi nunca es posible-, sino de convicción. De ahí la admisibilidad de la prueba indiciaria y la regla general de libre valoración de la misma por el órgano a quien compete decidir, que en este caso se muestra favorable a estimar la reclamación. Con estas premisas, debe concluirse que ha de tenerse por acreditado el hecho dañoso y la intervención causal en la producción del mismo.

En conclusión, este Consejo Consultivo considera que, a pesar de no resultar prueba directa y concluyente del evento dañoso y de su conexión causal con el funcionamiento del servicio público, sí son de apreciar indicios suficientes y datos indirectos como para formar la convicción de la verosimilitud de los hechos alegados por la reclamante y deducir los presupuestos esenciales para reconocer la responsabilidad administrativa.

6ª.- Resta por último determinar la cuantía indemnizatoria a satisfacer. En este punto cabe señalar que la reclamante no cuantifica los daños, a pesar de haber sido intimada para ello, por lo que se procede a su valoración por parte del Ayuntamiento de xxxxx, estimándolos en 5.770,16 euros. Sin embargo, este Consejo considera necesario que la concreta valoración de los daños se establezca en expediente contradictorio tramitado al efecto, habida cuenta de que, de la documentación presentada, no puede concluirse que los días de curación computados como improductivos tengan este carácter.

Todo 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 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.