



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 26 de febrero 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 29 de enero 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 4 de febrero de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 76/2009, 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. Pérez Solano.

Primero.- El 3 de abril de 2007, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx, una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, de 63 años de edad, debido a los daños sufridos en una caída en la acera, a la altura del número 23 del xxxxx de esa localidad, como consecuencia de la falta de una loseta.



Acompaña a la reclamación diversos informes médicos y una copia de su D.N.I. Solicita una indemnización de 3.000 euros.

Requerida la reclamante para que proponga prueba, presenta el 7 de mayo de 2007 una declaración jurada de un testigo, en los siguientes términos: "Que con fecha 31-03-07, y con motivo del accidente que tuvo lugar en esa Ciudad de xxxxx por caída en Vía Pública enfrente del nº 23 en el xxxxx, tuve que acompañar en compañía de un familiar, (dada la imposibilidad de poder caminar) desde el sitio antes indicado a D^a. xxxxx, al ambulatorio que se encontraba enfrente del lugar de la caída, por la falta de una baldosa de gran tamaño y el profundo agujero correspondiente, además de otra gran cantidades de baldosas que se encontraban en mal estado".

Segundo.- Por Resolución de 15 de mayo de 2007, se acuerda iniciar el procedimiento, dando traslado de la reclamación a la aseguradora del Ayuntamiento y solicitando los informes pertinentes a los servicios afectados.

Tercero.- Consta en el expediente un informe del Jefe de la Policía Local en el que se señala que "debido al tiempo transcurrido esta policía desconoce cómo se encontraba el lugar de los hechos. En la actualidad esa loseta ha sido repuesta por la empresa que está ejecutando las obras en el Parque xxxxx".

Cuarto.- El día 18 de enero de 2008, Dña. yyyyy, en nombre y representación de Dña. xxxxx, presenta una nueva reclamación de responsabilidad patrimonial por los mismos hechos, solicitando 15.525,69 euros como indemnización.

Adjunta a la reclamación un poder acreditativo de su representación, diversa documentación médica y una factura por el importe de un bastón.

El instructor resuelve el 17 de marzo de 2008 acumular ambas reclamaciones.

Quinto.- Consta en el expediente un informe del ingeniero de obras públicas municipal de 6 de marzo de 2008, solicitado a instancia de la instructora del procedimiento, en el que manifiesta que "el hecho de la falta de una losa era perfectamente visible y el defecto superable con facilidad".



Sexto.- El 27 de mayo de 2008 se concede trámite de audiencia a la parte interesada, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos.

En escrito fechado el 10 de junio de 2008 la parte reclamante presenta un escrito de alegaciones, en el que señala:

“Que en el informe emitido por los servicios técnicos del Ayuntamiento se nos dice que la falta de la losa era visible y por lo tanto evitable, a lo que sin duda debemos responder que si fuésemos mirando permanentemente el suelo cualquier deficiencia que presentase podría ser visualizada con la suficiente antelación y por lo tanto podía ser evidentemente esquivada por amplias que fuesen sus dimensiones.

»El problema con el que nos encontramos en el presente supuesto es que caminamos por un suelo aparentemente nuevo y en perfecto estado y es esa confianza en el pavimento que vamos utilizando la que nos lleva a no poder prever que va a faltar una de las losetas y que va a provocar nuestra caída, ya que de ir caminando por ejemplo por un camino lleno de piedras evidentemente iremos con plena atención ante la constancia de que nos vamos a encontrar múltiples obstáculos (...)”.

Séptimo.- El 26 de diciembre de 2008 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada, al no considerar suficientemente probada la relación de causalidad entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño sufrido.

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.

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, según se desprende de la propuesta de resolución, al Concejal de Hacienda del Ayuntamiento de xxxxx, en virtud de la delegación de competencias efectuada por Decreto de Alcaldía número 5.056, de 18 de junio de 2007.

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, 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 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 formulada por Dña. xxxxx (en algunos documentos figura como xxxxx), a causa de una caída en una acera por el mal estado de la misma.

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, de 26 de noviembre.

6ª.- 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 2.568/1986, 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 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”, lo que necesariamente incluye su mantenimiento, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/198, de 2 de abril.

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 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.

Debe subrayarse que la prueba de los hechos constitutivos de la reclamación es una carga del interesado, aunque la Administración tiene la obligación de facilitar al ciudadano todos los medios a su alcance para cumplir con dicha carga, dado que el procedimiento se impulsa de oficio (artículo 6.2 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial), en mayor medida en los casos en que los datos estén sólo en poder de aquélla. De la misma manera, los hechos impositivos, extintivos o moderadores de la responsabilidad son carga exigible a la Administración (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).



En el presente procedimiento, la reclamante ha presentado pruebas relativas al accidente y al lugar en que éste tuvo lugar. Por su parte, la Administración se ha limitado a señalar, por un lado, que la falta de una baldosa es algo visible y una deficiencia de escasa entidad; y por otro, que no ha quedado acreditada la necesaria relación de causalidad, al no haberse probado los hechos “al estar ante una reclamación defectuosa en su planteamiento” por no haberse presentado con la reclamación una documentación fehaciente.

Es necesario precisar que en los procedimientos de responsabilidad patrimonial la prueba de los hechos no compete en exclusiva al interesado. El Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial dispone que, bien se inicie un procedimiento de oficio, bien por reclamación del perjudicado, el reclamante ha de aportar “cuantos documentos o información estime convenientes a su derecho” y proponer “cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo” (artículos 5.3 y 6.1 de dicha norma), debiendo concretar, si el expediente se inicia a instancia del interesado, los medios de prueba de que pretenda valerse el reclamante. Por su parte, el artículo 9 del citado Reglamento regula la práctica de las pruebas, constriéndose a las propuestas por los interesados y declaradas pertinentes por el instructor, estableciendo que “el órgano instructor sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada”. Por último, el artículo 7 del Reglamento remite a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en cuanto a los actos de instrucción, lo cual implica la aplicación a los expedientes de responsabilidad patrimonial del Capítulo III del Título VI, de la mencionada Ley, bajo la rúbrica de la “Instrucción del procedimiento”, que comienza con lo dispuesto en el artículo 78.1, a cuyo tenor “Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos”.

De todo ello resulta que, aunque en estos expedientes rige para el reclamante el principio dispositivo en el procedimiento, no rige el principio de aportación de parte. No hay que olvidar que en los procedimientos de



responsabilidad patrimonial la posición de la Administración es la de “juez y parte”.

Fijados los hechos, practicada la prueba y seguida la instrucción del procedimiento del modo referido, la Administración debería resolver si el daño le es o no imputable y si existe o no responsabilidad; todo ello con independencia de la forma en que el interesado construya la relación de causalidad y de cómo interprete o aplique las normas jurídicas de las que se sirva para imputar el daño a la Administración.

En el caso sometido a dictamen, si el instructor no consideraba fehaciente la documentación presentada, debería haber requerido a la reclamante para su subsanación y haber realizado cuantas averiguaciones considerase necesarias para comprobar la existencia y entidad del daño y determinar su causa.

A juicio de este Consejo Consultivo, en el presente caso el desnivel existente en la acera sí es relevante, por lo que la falta de la baldosa puede considerarse un elemento objetivamente peligroso para los viandantes, a los que no se puede exigir, como señala la parte reclamante, caminar con su atención puesta en el suelo, cuando éste se presume uniforme y seguro.

Dicho esto, ha de añadirse que los elementos de prueba presentados por la parte interesada resultan, a juicio de este Consejo Consultivo, suficientes para tener por cierto el hecho, el daño producido y la causa por la que se produjo. A estos efectos, teniendo en cuenta las circunstancias del suceso, sería por completo irrazonable exigir una mayor carga probatoria cuando no se ha realizado esfuerzo alguno para desvirtuar lo alegado.

No hay que olvidar que, en contra de lo que parece entender la propuesta de resolución, 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. Con estas premisas, la única conclusión posible, en este caso, es que ha de tenerse por acreditado el hecho dañoso y la intervención causal en la producción del mismo.

7ª.- Determinada la concurrencia de los requisitos exigidos para que nazca la responsabilidad patrimonial, es necesario concretar la obligación



reparadora que surge como consecuencia de ésta o, lo que es lo mismo, el *quantum* de la indemnización.

En el expediente administrativo no existe documento alguno que acredite el número de días de baja impeditiva alegados, fundamento de la indemnización solicitada, por lo que su determinación deberá realizarse en expediente contradictorio. Este Consejo Consultivo recomienda seguir, a estos efectos, los criterios de valoración del baremo de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y la correspondiente actualización del sistema realizada anualmente por Resolución de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

En todo caso, el importe de la indemnización deberá 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.