



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero  
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero y  
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 7 de febrero de 2013, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx*, 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 11 de enero de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de un paso de peatones.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 16 de enero de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 25/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

**Primero.-** El 29 de noviembre de 2011 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 18 de enero de ese año, al



tropezar a consecuencia del mal estado del pavimento del paso de peatones de la calle xx, esquina calle xx1, de esa ciudad.

Expone que el percance le causó la fractura de un codo, por lo que estuvo 39 días con el brazo escayolado (del 18 de enero al 25 de febrero de 2011) y 47 días con rehabilitación (del 8 de septiembre al 25 de octubre de 2011). Manifiesta asimismo que padece como secuela "un déficit de 20º de extensión del codo".

Reclama una indemnización de 2.558,50 euros por 86 días de baja no impeditiva y periodo de rehabilitación, más la cantidad que corresponda -que no cuantifica- por la secuela que padece.

Adjunta a su reclamación copia del informe de asistencia de la Unidad de Soporte Vital Básico que le atendió en el lugar del percance, del informe de Urgencias y de otros informes médicos, así como unas fotografías del lugar del percance.

**Segundo.-** El 13 de enero de 2011 (sic) el Jefe de la Sección de Ingeniería de Caminos y Tráfico emite un informe en el que reconoce que en la fecha de la caída "existían en el pavimento de la calzada los daños que se citan en la reclamación" y afirma que tales daños se repararon en el verano anterior.

**Tercero.-** Concedido el trámite de audiencia, no consta la presentación de alegaciones o documentación alguna.

**Cuarto.-** El 8 de agosto de 2012 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no estar acreditado el nexo causal entre la actividad administrativa y el resultado dañoso. En la propuesta se señala que las pruebas aportadas por la reclamante "no se estiman suficientes para obtener la convicción de que el daño se ha producido por causas imputables al funcionamiento de esta Administración".

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 apartado tercero, 2.d) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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 poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (29 de noviembre de 2011) hasta que se formula la propuesta de resolución (8 de agosto de 2012). En particular, llama la atención la inexplicable demora (más de 4 meses) en solicitar a este Consejo Consultivo el dictamen preceptivo desde la formulación de la propuesta de resolución. Estas circunstancias constituyen un incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 13.3 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, así como una vulneración por parte de la Administración de los principios y criterios que han de regir 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.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la



tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 41.1 y 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Asimismo, debe recordarse la obligación que tiene el Ayuntamiento consultante de adjuntar al expediente administrativo foliado el índice numerado de documentos que lo conforman, tal y como exige el artículo 53.1 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-Presidente 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. Consta que se formuló el 29 de noviembre de 2011 y la caída se produjo el 18 de enero de ese año, por tanto, antes de transcurrir un año.

**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 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 la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos 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, 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, la jurisprudencia modula 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 aquél 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, sin que baste 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.-** En cuanto al fondo del asunto, comprobada la realidad del daño patrimonial alegado, es preciso determinar si el expresado daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

La reclamante, de 32 años de edad y gestante de 33 semanas en el momento del percance, manifiesta que la caída se produjo el 18 de enero de 2011, al tropezar como consecuencia del mal estado del pavimento del paso de peatones.

La Sección de Ingeniería de Caminos y Tráfico reconoce en su informe la existencia de los desperfectos que la reclamante identifica en unas fotografías y señala que se repararon durante el verano de 2011.

En cuanto a la causa del percance, el Ayuntamiento propone desestimar la reclamación al considerar que las pruebas aportadas por la reclamante (informe de asistencia de la Unidad de Soporte Vital Básico, informes de Urgencias y del Servicio de Rehabilitación y una fotografía) no son suficientes para obtener la convicción de que el daño se produjo por causas imputables al funcionamiento de la Administración Local.

Este Consejo, sin embargo, discrepa del criterio del Ayuntamiento y considera que la reclamación ha de estimarse.

Es cierto que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante y que la simple manifestación de la reclamante no es bastante para considerar acreditados los hechos que alega. Pero también lo es que no se puede obligar a la interesada a articular una *probatio diabolica*, en el sentido de cargarle con la obligación de tener testigos en el momento del percance, e incluso de identificarlos en ese momento pese a los daños sufridos, o en caso contrario ver desestimada su pretensión. En estos casos, será la valoración global de las pruebas aportadas la que permita tener por probados o no los hechos que se



alegan. Por su parte, la Administración debe probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la reclamante.

Pues bien, este Consejo Consultivo considera que, aunque no existe una prueba plena de las circunstancias en las que ocurrió el percance, la valoración conjunta de las pruebas aportadas (en particular, el informe de la Unidad de Soporte Vital Básico, que refiere que fue requerida por una caída en ese lugar, reparado posteriormente por el Ayuntamiento) constituyen un indicio probatorio suficiente de que los hechos pudieron acaecer tal y como alega la reclamante. Y tal indicio no ha sido desvirtuado por la Administración.

Por ello, al ser el Ayuntamiento el responsable de la pavimentación y mantenimiento de vías públicas urbanas (artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril) y al no haber sido alegada circunstancia alguna que pudiera exonerarle de responsabilidad, la reclamación ha de estimarse.

**6ª.-** Respecto al importe de la indemnización, los informes médicos acreditan que la reclamante sufrió la fractura del codo del brazo izquierdo y recibió tratamiento ortopédico (cuya duración no consta) y que acudió a tratamiento rehabilitador mediante cinesiterapia del 8 de septiembre al 25 de octubre de 2011. El informe del Servicio de Rehabilitación indica que presenta como secuela, tras la rehabilitación, un déficit de 20º de extensión de codo.

Por ello, ante la ausencia de datos sobre el periodo de inmovilización del codo, la concreción de la indemnización deberá realizarse en un posterior expediente contradictorio en el que se dé audiencia a la reclamante para que acredite tal periodo y se cuantifique el importe de la indemnización por las secuelas. Ello sin perjuicio de que la indemnización se actualice a la fecha en que se ponga fin al procedimiento, 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:





**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede dictar resolución estimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de un paso de peatones.

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