



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 15 de septiembre de 2005, 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 1 de agosto de 2005 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 las lesiones sufridas en una caída por las deficiencias existentes en la acera por la que transitaba*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 3 de agosto de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 730/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación del mismo, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- Con fecha 15 de junio de 2004, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial, de Dña. xxxxx, debido a las lesiones sufridas en una caída por el mal estado de la acera por la que transitaba.



Afirma que "el pasado día 7 de junio, sobre las 15,25 horas, caminaba por la Avda. de xxxxx de esta ciudad, cuando a la altura del edificio situado en el nº 4, más o menos donde se encuentra el Supermercado xxxxx, tropecé con una baldosa que se encontraba en mal estado, rota, consecuencia de lo cual caí al suelo rompiéndome la muñeca por dos sitios.

»Fueron testigos de los hechos los taxistas que se encontraban en la parada de xxxxxx (...)"

Acompaña a su escrito una copia de la denuncia formulada ante la Policía Nacional y diferentes fotografías de la acera, así como el certificado de la Cruz Roja que la trasladó al hospital y el parte de urgencias del hospital.

Segundo.- Consta en el expediente el informe del jefe del Servicio de Viabilidad del Ayuntamiento de xxxxx, de fecha 27 de julio de 2004, en el que señala que "defectos como los denunciados: baldosas fisuradas, con pequeños hundimientos, etc., son habituales en los pavimentos viarios. El Servicio de Viabilidad, a través de la empresa concesionaria de conservación, actúa con la mayor diligencia posible para subsanar todos los desperfectos detectados".

Tercero.- Con fecha 16 de septiembre de 2004, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento un escrito de la reclamante en el que cuantifica la indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración. En el mismo solicita 8.021,92 euros, de los cuales 2.427,93 euros corresponden a 53 días improductivos, 4.864,72 euros por las secuelas y 729,27 euros por 10% de factor de corrección.

Acompaña a dicho escrito el informe clínico para justificar los días improductivos, así como las secuelas.

Cuarto.- Con fecha 20 de octubre de 2004, el asesor jurídico del Ayuntamiento de xxxxx emite informe, en el que se hace constar que "la reclamante acredita la existencia de una baldosa en mal estado, pero no prueba que la fractura metafisiaria distal del radio derecho sufrida se produjera como consecuencia de una caída provocada por tal baldosa. Por todo ello, procede desestimar la reclamación".



Quinto.- Mediante escrito de 2 de noviembre de 2004, notificado el 17 de diciembre de 2004, el Instructor del expediente concede trámite de audiencia a la reclamante, sin que ésta, durante el plazo concedido, haya presentado escrito alguno de alegaciones.

Sexto.- La compañía de seguros sssss emite informe, de fecha 25 de mayo de 2005, en el que hace constar que "la reclamante no ha probado la realidad de los hechos en que fundamenta su demanda, entendemos que debe desestimar la reclamación, tal como se indica en el informe de la Asesoría Jurídica".

Séptimo.- Con fecha 28 de junio de 2005, la Comisión Informativa de Economía y Hacienda del Ayuntamiento de xxxxx formula la propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al no existir nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento de la 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 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, es preciso destacar que se ha producido una demora injustificada entre la interposición de la reclamación, en junio de 2004, y la propuesta de resolución, en junio de 2005. Este retraso necesariamente ha de considerarse como una vulneración 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 al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de xxxxx, en virtud del artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el 142.2 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), y de este Consejo Consultivo (Dictámenes de 17 de marzo de 2005, expte. nº 187/2005; y 28 de abril de 2005, expte. nº 350/2005) 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, 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 daños y perjuicios formulada frente al Ayuntamiento de xxxxx por Dña. xxxxx, debido a las lesiones sufridas por una caída como consecuencia de las deficiencias existentes en la acera por la que transitaba.

La 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, esto es, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante.

6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, a diferencia de los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, que sí existe responsabilidad por parte de la Corporación Local por los daños causados.



Comprobadas la realidad y certeza de las lesiones sufridas por la reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño 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, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la reclamante fue o no consecuencia del defectuoso estado de la acera, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido, debiendo recordar que una de las funciones que corresponden a los municipios, conforme el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, es la pavimentación de las vías públicas.

Debemos tener en cuenta, en primer término, que conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, sentada, entre otras, en Sentencias de 5 de junio, 7 de julio, 20 de octubre y 16 de diciembre de 1997 y 10 de febrero de 1998, “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”.

Asimismo, ha de precisarse que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva, no convierte a la misma en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple hecho de que ocurran en sus instalaciones. Así como que conforme mantiene nuestro Tribunal Supremo, en Sentencia, entre otras, de 5 de junio de 1998, “el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, supuesto que cualquier acaecimiento lesivo –y así ocurre en el presente caso– se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más



bien, como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal. El problema se reduce a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final. De las soluciones brindadas por la doctrina la teoría de la condición o de la equivalencia de las causas que durante tanto tiempo predominó en el Derecho Penal, según la cual es causa del daño toda circunstancia que de no haber transcurrido hubiera dado lugar a otro resultado, está hoy sensiblemente abandonada. La doctrina administrativista se inclina más por la tesis de la causalidad adecuada, que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso el resultado se corresponde con la actuación que lo originó es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una *conditio sine qua non*, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición, por sí sola, no basta para definir la causalidad adecuada. Es necesario además que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo. Sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño (*in iure non remota causas, sed proxima spectatur*). De esta forma quedan excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios determinantes de Fuerza Mayor”.

Por otro lado, es doctrina de nuestro Tribunal Supremo la que sostiene que “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”. En este sentido proceden citar Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

La cuestión se centra, por lo tanto, en determinar en primer término si la caída se produjo en el lugar alegado por la reclamante, puesto que la



Administración local alega que no queda acreditado en el expediente y que no ha sido probado por aquélla.

Por tanto deben analizarse las pruebas presentadas al respecto por la reclamante. Así, si bien es cierto que no presenta testigos del suceso ni atestado de la Policía Local que acudiera al lugar de los hechos, no lo es menos que sí presenta informes médicos en los que se deduce que fue atendida el día de los hechos –el 7 de junio de 2004– en el Hospital xxxxx, así como un certificado de la Cruz Roja que manifiesta que acudió el mismo día con una ambulancia de soporte vital básico a la avenida de xxxxx –donde alega que ocurrieron– y que dado el estado de la paciente se procedió a su traslado inmediato al hospital.

De todo ello puede entenderse como probado en el expediente administrativo tramitado, a través de la prueba de presunciones reconocida en nuestro ordenamiento jurídico, que, efectivamente, la reclamante sufrió una caída el día 7 de junio de 2004 en la avenida de xxxxx de xxxxx.

Es cierto que 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* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Pero no es menos cierto que no se puede obligar al reclamante a articular una *probatio diabolica*, en el sentido de cargarle con la obligación de tener la presencia de la Policía Local en el momento de la caída, o que hubiera testigos presenciales y que tuviera los datos de los mismos, o, en caso contrario, ver desestimada en todo caso su pretensión, sin que pueda valerse de otro medio probatorio.

Señalado lo anterior ha de determinarse si la caída que sufrió la reclamante es o no imputable a la Administración.

Para ello ha de tenerse en cuenta las fotografías aportadas por la reclamante y el informe del jefe del Servicio de Viabilidad del Ayuntamiento de xxxxx, de fecha 27 de julio de 2004. De dichos documentos se extrae que efectivamente había una baldosa fisurada y en mal estado, la cual tendría entidad suficiente para ser la causa de la caída de la reclamante, sin que la Administración pueda justificarse en el hecho de que dichos desperfectos son habituales en los pavimentos viarios.



Por lo tanto, a la luz de lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que en el presente caso debe responder la Administración de los daños y perjuicios ocasionados a la reclamante, los cuales han sido cuantificados económicamente y justificados por la propia interesada. En caso de que el Ayuntamiento no estuviese conforme con dicha cuantía, sería oportuno abrir expediente contradictorio al efecto.

Todo ello sin perjuicio de que el importe de la indemnización se actualice 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

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 las lesiones sufridas en una caída por las deficiencias existentes en la acera por la que transitaba.

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