



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 15 de diciembre de 2006, 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 15 de noviembre de 2006 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 16 de noviembre de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1087/2006, 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 la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- Con fecha 11 de febrero de 2005, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial de Dña. xxxxx debido a las lesiones sufridas por una caída como consecuencia del mal estado de la acera por la que transitaba. Afirma lo siguiente:



“El día 9 de febrero del 2005 a las 18:30h paseando por ronda de xxxxx a la altura de la finca nº 53 por donde entran los coches al garaje siendo parte de la acera hay un rebaje lineal en toda la acera con la cual tropecé cayendo al suelo teniendo que ser trasladada al Hospital por una ambulancia sufriendo rotura de hombro derecho y dándome 7 puntos encima de la ceja izquierda así como otras contusiones leves” (sic).

Acompaña a su escrito una copia del informe médico del Hospital hhhhh en xxxxx.

Posteriormente, el 11 de marzo de 2005 y a requerimiento de la Administración, presenta un escrito en el que cuantifica la indemnización que solicita y propone varios testigos.

Segundo.- Mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 18 de marzo de 2005, notificado a la interesada el 22 de marzo de 2005, se resuelve admitir a trámite la reclamación formulada y nombrar instructor del procedimiento.

Tercero.- Con fecha 5 de abril de 2005, el instructor toma declaración a los testigos propuestos por la parte reclamante. Ambos declaran que vieron caer a la reclamante y que la caída se produjo como consecuencia de un desnivel de aproximadamente 2 cm.

Cuarto.- Consta en el expediente el informe del ingeniero técnico de Obras Públicas del Ayuntamiento de xxxxx, de fecha 11 de abril de 2005, en el que se señala que “en la zona de entrada a los garajes del nº 53 de la Ronda xxxxx, existe una junta de dilatación con una diferencia de cota entre 15 a 20 mm”.

Quinto.- Mediante escrito de fecha 12 de abril de 2005, notificado el 21 de abril de 2005, el instructor del expediente concede el trámite de audiencia a la reclamante, no constando la presentación de escrito de alegaciones.

Sexto.- Posteriormente, con fecha 4 de agosto de 2005, a requerimiento de la Administración, presenta parte de alta y justificantes de abono de cuota del servicio de ayuda a domicilio.



Séptimo.- Con fecha 3 de julio de 2006 la reclamante presenta un escrito en el que hace constar que ha alcanzado un acuerdo extrajudicial con la compañía aseguradora ssss en la cantidad de 4.089 euros.

Octavo.- Consta en el expediente un escrito de la correduría de seguros, ccccc, de fecha 14 de septiembre de 2006, por el que se comunica al Ayuntamiento que la compañía de seguros ha alcanzado un acuerdo amistoso con la reclamante en la cantidad de 4.089 euros, así como que la aseguradora abonará la cantidad de 1.089 euros, quedando pendiente la cantidad de 3.000 euros en concepto de franquicia establecida en la póliza, que deberá ser abonada por el Ayuntamiento.

Noveno.- Con fecha 22 de septiembre de 2006, el instructor formula la propuesta de resolución por la que se propone estimar la reclamación formulada, al existir nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento de la Administración, indemnizando a la reclamante en la cantidad de 4.089 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 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 febrero de 2005, y la propuesta de resolución, en septiembre de 2006. Este retraso 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 al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento, 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, sin perjuicio de la existencia de delegación en otros órganos.

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 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 formulada por Dña. xxxxx frente al Ayuntamiento de xxxxx debido a las lesiones y daños sufridos 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, al igual que 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, reguladora de las Bases del 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 en Sentencias, entre otras, 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. Conforme mantiene el Tribunal Supremo, en Sentencias, entre otras, de fecha 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”.

Continúa la citada sentencia señalando que “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 del Tribunal Supremo 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". En este sentido procede citar la Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

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 los informes médicos aportados por la reclamante, la prueba testifical practicada y el informe del técnico municipal, de fecha 10 de enero de 2005. De dichos documentos se extrae que en el lugar de la caída existe una junta de dilatación con una diferencia de cota de entre 15 a 20 mm, lo cual es suficiente para entender que la Administración ha incurrido en incumplimiento de sus obligaciones, al existir con dicha junta peligro potencial que se ha materializado en la caída de la reclamante.

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, derivados de la caída en la calzada.

7ª.- En cuanto a la cuantía indemnizatoria procedente, se da en el caso que nos ocupa un supuesto de terminación convencional, admitida expresamente en el artículo 8 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, que establece que "en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, el órgano competente, a propuesta del Instructor, podrá acordar con el interesado la terminación convencional del procedimiento mediante acuerdo indemnizatorio. Si el interesado manifiesta su conformidad con los términos de la propuesta de acuerdo, se seguirán los trámites previstos en los artículos 12 y 13 de este Reglamento".

Pese a lo dispuesto en el inciso inicial del artículo 8 reseñado, el acuerdo indemnizatorio puede alcanzarse en un momento posterior y en particular, una vez iniciado el trámite de audiencia como reconoce expresamente el artículo 11.2, trámite que ha de acordarse inmediatamente antes de redactarse la propuesta de resolución.



Interesa destacar en cuanto al alcance y contenido del acuerdo indemnizatorio que el preámbulo del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, manifiesta: "Obviamente, el acuerdo de terminación convencional no puede incluir, como tal acuerdo con un particular, ningún tipo de transacción sobre la existencia o no de relación de causalidad o de reconocimiento pactado de la responsabilidad de las Administraciones Públicas, sino limitarse a la determinación de la cuantía y el modo".

En el presente caso hay que indicar que en la propuesta de acuerdo de terminación convencional formulada por el instructor el 22 de septiembre de 2006 se han observado las exigencias de fondo y procedimiento establecidos por la normativa aplicable, constandingo asimismo la conformidad por escrito de la interesada con los términos de la propuesta de acuerdo.

III CONCLUSIONES

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

Estimando que concurren los requisitos para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial, procede la terminación convencional 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.