



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de agosto 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 3 de julio 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 y perjuicios provocados por el mal estado del mobiliario urbano*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 5 de julio de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 708/2006, 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 7 de diciembre de 2005 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx un escrito de reclamación patrimonial, de Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado del mobiliario urbano. Relata los hechos del siguiente modo:



“Que el pasado 21 de septiembre de 2005 sufrí un golpe al introducir el pie en una arqueta de la fuente situada en el parque de educación vial de la calle xxxxx, al ir a hacer uso de dicha fuente, debido a que dicha arqueta cedió.

»Que procedí a requerir a la autoridad competente telefónicamente para que se personara en el lugar de ocurrencia, quien realizó un parte de intervención que aportó como documento nº 1, en el que se aporta la filiación de los testigos de los hechos y se constata el mal estado de la arqueta”.

Como consecuencia de la caída la reclamante tuvo que estar de baja hasta el 21 de octubre de 2005, por lo que solicita una indemnización de 1.465,68 euros.

Acompaña a su escrito diversos informes médicos y una copia de las actuaciones llevadas a cabo por la Policía Local. En el parte de intervención de la Policía Local del Ayuntamiento de xxxxx, de fecha 21 de septiembre de 2005, se hace constar:

“La requirente (...) manifiesta que ha ido a beber agua y al pisar la arqueta se ha hundido introduciendo la pierna izquierda hasta la rodilla, (observando la patrulla el pantalón vaquero mojado hasta esa altura), informándonos de que unos señores, a los cuales se filian, son testigos del hecho, comentando que le duele en tobillo, y la cadera que no sabe si subirá al hospital.

»(...) se insta por medio de la presente que se dé traslado urgente a servicios técnicos para que sea subsanada la citada anomalía”.

Posteriormente, a requerimiento de la Administración, presenta un nuevo informe médico para acreditar los días de baja y la cuantía indemnizatoria solicitada.

**Segundo.-** Mediante Decreto de la Alcaldía de xxxxx, de fecha 17 de febrero de 2006, se acuerda admitir a trámite la reclamación y nombrar instructor del expediente.



**Tercero.-** Mediante Resolución de fecha 15 de febrero de 2006, el instructor acuerda admitir la prueba documental y testifical propuesta por la reclamante, así como proceder a la apertura de un plazo de 30 días hábiles para la práctica de las pruebas admitidas.

Con fecha 9 de marzo se toma declaración a uno de los testigos propuestos por la reclamante, el cual manifiesta que no la conoce y, en cuanto a lo sucedido, que "la reclamante al dirigirse a la fuente existente, introdujo una pierna (no recuerda cuál de las dos) hasta la altura de la rodilla en una arqueta que desde hacía tiempo estaba suelta. (...). Manifiesta que se encontraba sentado en un banco a escasos 3 o 4 m, como en distintas ocasiones por las tardes durante el verano".

Respecto al otro testigo propuesto, se expide diligencia por el instructor en la que se hace constar que no comparece el día para el que fue citado para su toma de declaración.

**Cuarto.-** Consta en el expediente el informe emitido por el Servicio de Aguas del Ayuntamiento de xxxxx, de fecha 11 de mayo de 2006, en el que se señala que "revisadas las instalaciones mencionadas en la reclamación, no existe ninguna arqueta, a fecha 9 de mayo, aparentemente en malas condiciones".

**Quinto.-** Mediante escrito de fecha 18 de mayo de 2006, notificado el 19 de mayo a la interesada, se le da trámite de audiencia, durante el cual presenta un escrito de alegaciones en el que reitera sus pretensiones.

**Sexto-** Con fecha 13 de junio de 2006 el instructor emite la propuesta de resolución de carácter desestimatorio, al considerar que aunque han quedado acreditados los hechos alegados por la reclamante en su escrito, no ha quedado acreditada la existencia de un daño por el anormal funcionamiento de un servicio público.

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 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), 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 por Dña. xxxxx frente al Ayuntamiento de xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado del mobiliario urbano.

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, en los términos que a continuación se señalan.

Comprobadas la realidad y certeza de las lesiones sufridas por la reclamante y la regularidad formal de su petición, la primera 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 parte reclamante fue o no consecuencia del defectuoso estado de la arqueta, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

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 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”.

Y continúa la 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 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 procede citar Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

Señalado lo anterior, ha de determinarse si el accidente que sufrió la reclamante se produjo o no en el lugar alegado por la misma, para determinar, en su caso, después si dicho percance es o no imputable a la Administración.

Para ello hay que tener en cuenta el parte de intervención de la Policía Local, los informes médicos aportados por la reclamante y la prueba testifical realizada, cuyo contenido ya se ha reproducido en los antecedentes de hecho.

De una valoración conjunta de la prueba documental y testifical realizada se desprende que, efectivamente, la reclamante sufrió un accidente el 21 de septiembre de 2005, en el lugar indicado por la misma, como consecuencia del mal estado de una arqueta situada al lado de la fuente donde procedía a beber.

Relación de causalidad que, además, ha sido admitida por la Corporación local, situándose la controversia fundamental en la existencia o no de un daño indemnizable.

Al respecto desde la Corporación local se señala que el importe indemnizatorio solicitado “hay que entenderlo como resultado de multiplicar los 31 días de baja médica –desde el 21 de septiembre al 21 de octubre de 2005, según los partes médicos aportados– por 47,28 € por día improductivo, a tenor de la Resolución de 7 de febrero de 2005 de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (BOE 18 de febrero de 2005); es decir, la interesada está considerando como improductivos –«aquél en que la víctima está incapacitada para desarrollar su ocupación o actividad habitual», en definición de la Resolución citada– la totalidad de los días de baja médica en base a la consideración –consignada en el parte médico de 9 de enero de 2006– de que la interesada estuvo impedida para «(...) cualquier actividad laboral», sin que, sin embargo, en ningún caso haya acreditado el ejercicio de actividad laboral alguna o que la hubiera rechazado por impedimento físico consecuencia de las lesiones sufridas por la caída.





»El importe indemnizatorio solicitado obedece, por tanto, a unas meras expectativas de desempeño de actividad laboral que, en su caso, la interesada se hubiera visto obligada a rechazar al encontrarse imposibilitada consecuencia de sus lesiones físicas”.

Respecto a lo anterior, ha de traerse a colación el concepto de baja empleado en el baremo de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, baremo que se suele aplicar analógicamente en estos casos, ya puesto de manifiesto por este Consejo Consultivo en su Dictamen 501/2006, de 8 de junio. Al respecto destaca lo manifestado por la Audiencia Provincial de Madrid en Sentencia de 18 de enero de 2003, en la que se mantiene:

“El concepto de «baja» empleado por la norma tiene un sentido no coincidente con el de «baja» a efectos laborales.

»La primera y fundamental idea que ha de manejarse, en el trance de integrar la norma es que estamos ante un concepto civil, que sirve a la responsabilidad civil como instituto estrictamente civil. No se trata, pues, de un concepto laboral, que es más restringido (...). Hay así un concepto médico de incapacidad, con el que se alude sólo a un menoscabo o deterioro biológico (anatómico, funcional, psico-fisiológico). Estamos ante el concepto de la «deficiencia», con que se traduce al castellano el concepto inglés de *impairment*, utilizado en el «Manual de clasificación de las consecuencias de la enfermedad» de la Organización Mundial de la Salud («Clasificación de deficiencias, discapacidades y minusvalías»); concepto con el que se expresa «toda pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica». (...).

»Cuando la deficiencia es temporal, estamos ante los conceptos tabulares de «incapacidad temporal» y «baja» (enunciado de la tabla V y de su apartado A). Al hablarse de «baja», quiere decirse simplemente deficiencia o menoscabo. Se trata en este caso de un concepto de resonancia laboral que retoma la legislación civil, y que se debe depurar, haciéndolo equivalente a «salud quebrantada»”.

Señalando a continuación, en su fundamento de derecho trigésimo sexto, que “la idea cardinal es, como queda dicho, que los conceptos civiles de



«baja» y de «incapacidad» no tienen que coincidir con los conceptos estrictamente laborales, aunque éstos queden comprendidos siempre en aquéllos. La baja y la discapacidad laborales son baja y discapacidad civiles; pero puede haber baja y discapacidad civiles sin que tengan, al propio tiempo, repercusión laboral. (...). Pues bien, cuando nos movemos en el ámbito de la responsabilidad civil, nos situamos al margen de la órbita de la Seguridad Social y cualquier quebranto de la salud y aun las lesiones permanentes que repercutan deficitariamente en el desenvolvimiento de la normal actividad del sujeto se ha de estimar constitutiva de una «baja» y de una «incapacidad permanente parcial», sin que ésta se asocie precisamente a aquel grado de déficit. (...).

»Así, estas categorías que manejamos no atienden al perjuicio económico, cuya regulación cuenta con su específico factor, sino que atiende a la concurrencia de una situación objetiva de imposibilidad para realizar las actividades habituales”.

En atención a la doctrina citada, este Consejo Consultivo considera que el hecho de que estemos ante personas, cualquiera que sea su edad, que no hayan desarrollado nunca o no realicen en el presente una actividad laboral retribuida, en el caso de resultar su salud quebrantada, aun de forma temporal, ha de entenderse que quedan afectados por una incapacidad temporal. Y ello porque no debe atenderse al perjuicio económico, cuya regulación cuenta con un ámbito específico, sino a la concurrencia de una situación objetiva de imposibilidad para realizar las actividades habituales.

En definitiva, como en numerosas ocasiones ha sostenido este Órgano Consultivo, podemos considerar adecuado para resarcir el daño producido atender –con carácter orientativo– al sistema de valoración de daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación. Debiéndose aplicar las cuantías contenidas en la Resolución de 7 de febrero de 2005, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se da publicidad a las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal, que resultarán de aplicar durante 2005 el sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, en vigor en el momento en el que se produjeron los hechos. Así, puesto que conforme a los informes médicos obrantes en el expediente la reclamante tardó en curar de sus lesiones 31 días, durante los



cuales estuvo impedida para su trabajo habitual, debe abonarse por los días impeditivos, a razón de 47,28 euros diarios, el total de 1.465,68 euros.

### **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 y perjuicios provocados por el mal estado del mobiliario urbano.

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