



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Benavente el día 11 de febrero de 2010, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. 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 8 de enero de 2010 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 D. 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 12 de enero de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 17/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El 20 de mayo de 2009 D. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1 por los daños sufridos en una caída acaecida el 22 de marzo de 2009, en la calle xx1, esquina con la calle xx2, de esa ciudad, debido a una alcantarilla de alumbrado público que estaba en mal estado, en la cual introdujo las dos piernas. Expone que, como consecuencia del percance, sufrió "lesión en el ligamento cruzado



derecho, múltiples excoriaciones en pie y pierna derecha, con dolor e impotencia funcional en rodilla y tobillo”, estuvo de baja desde el 22 de marzo hasta el 21 de abril de 2009, y se produjo un deterioro de las gafas que llevaba y la rotura del pantalón vaquero. No cuantifica la indemnización que reclama.

Acompaña a su escrito la siguiente documentación:

- Copia compulsada del informe de los agentes de la Policía Local que intervinieron tras el percance, en el que se señala que el accidentado “manifiesta haber tropezado con una tapa de alcantarilla en mal estado y como consecuencia sufre dolores en su pie izquierdo (sic)”.

- Copia simple del informe de Urgencias del Hospital hhhh1 de xxxx1, en el que se anota que la rodilla presenta un aspecto normal sin derrame articular, y se hace constar como juicio clínico contusión en rodilla derecha y erosiones en tobillo. Pese a tal diagnóstico, también figura (aunque con distinta caligrafía que el resto del informe) la frase “P. lesión ligamento cruzado derecho. Múltiples excoriaciones en pie y pierna derecha”.

- Copia simple de los partes médicos de baja y alta laboral, en los que figura como diagnóstico “celulitis”.

- Copia simple de los D.N.I. de dos testigos del percance.

Segundo.- El Área de Ingeniería Civil y Medio Ambiente informa, con fecha 2 de junio de 2009, que el “24 de marzo de 2009, se remata marco y tapa de arqueta sueltos en la calle xx1 esquina con calle xx2, hecho que resulta coherente cronológicamente con la declaración del afectado y cuya ubicación puede coincidir con la referida”.

Tercero.- Concedido trámite de audiencia a la empresa qqqqq S.A., en calidad de adjudicataria del contrato de mantenimiento del servicio de alumbrado, declina su responsabilidad por haber cumplido de manera escrupulosa sus obligaciones de mantenimiento.

Cuarto.- El 15 de julio de 2009 el asesor jurídico considera que procede la estimación parcial de la reclamación e indemnizar al interesado en la cuantía



de 1.755,60 euros por 33 días de baja impeditivos, ya que no han quedado acreditados los daños materiales alegados.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia al interesado, no consta que se hayan presentado alegaciones.

Sexto.- El 10 de noviembre de 2009 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación y se reconoce el derecho del reclamante a percibir una indemnización de 1.755,60 euros, que deberá repetirse de la empresa qqqqq S.A.

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, cabe formular las siguientes observaciones:

a) No constan en el expediente el nombramiento de instructor (que debe realizar el órgano competente para resolver) ni la comunicación al



reclamante prevista en el artículo 42.4, párrafo segundo, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

b) Las copias de los documentos aportados por la reclamante no aparecen debidamente compulsadas. Se debería requerir siempre por parte del instructor que todos los documentos se presenten en debida forma, al efecto de acreditar suficientemente los datos que recogen. Se reitera nuevamente esta advertencia, recogida en numerosos dictámenes emitidos por este Consejo Consultivo en relación con expedientes tramitados por ese Ayuntamiento, máxime en el presente caso, en el que, como se expone *ut infra*, existen serias dudas sobre la veracidad del contenido de la copia del informe de urgencias.

c) Debe insistirse, finalmente, que el Ayuntamiento tiene la obligación de incorporar a los expedientes que remita a este Consejo Consultivo el índice numerado de documentos que los conforman, tal y como exige el artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre.

3ª.- Concurren en el 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 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 20 de mayo de 2009, es decir, antes de transcurrir un año desde que se produjo el accidente que tuvo lugar el 22 de marzo de 2009.

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, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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.



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 lo anterior, 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, se infiere del expediente (en concreto del informe de Urgencias y del informe de la Policía Local) que el reclamante, a la sazón de 42 años de edad, sufrió una caída sobre las 0:15 horas del 23 de marzo de 2009 (noche del sábado al domingo) en la calle xx1, a la altura del nº 16. Se indica en la reclamación que introdujo las dos piernas en una alcantarilla en mal estado y en el informe de Urgencias se anota “caída casual mientras corría”.

Como primera cuestión, es preciso analizar los daños reclamados. El interesado alega que sufrió como daños personales una “lesión en el ligamento cruzado derecho, múltiples excoriaciones en pie y pierna derecha, con dolor e impotencia funcional en rodilla y tobillo”, por lo que estuvo de baja desde el 22 de marzo hasta el 21 de abril de 2009; y como daños materiales, el deterioro de las gafas y la rotura del pantalón vaquero que llevaba.



En relación con los daños personales, deben hacerse dos observaciones:

- Por una parte, la copia del informe de Urgencias no está compulsada y genera dudas sobre su autenticidad. El juicio clínico alcanzado ("contusión de rodilla derecha" y "erosiones en tobillo") y el tratamiento pautado (observación, vendaje elástico, paracetamol en caso de dolor y control por su médico de Atención Primaria) no se corresponde con lo reflejado en el cuerpo del informe "P. lesión ligamento cruzado derecho. Múltiples excoriaciones en pie y pierna derecha". Estas circunstancias, así como el hecho de que tales expresiones presenten una caligrafía distinta a la del resto del documento, inducen a pensar que el informe pudiera haber sido manipulado para añadir estos extremos. En cualquier caso, ante la ausencia de otros informes médicos que pudieran haber despejado las dudas señaladas, este Consejo Consultivo considera que en este caso las únicas lesiones acreditadas son las que constan en el juicio clínico del facultativo de Urgencias: contusión en la rodilla derecha y erosiones en el tobillo.

- Por otra parte, el periodo de baja por el cual se reclama no puede considerarse relacionado con la caída sufrida, ya que en los partes de baja y alta consta como diagnóstico "celulitis" sin otras referencias o informes que vinculen este motivo de la baja con el percance.

Respecto a los daños materiales sufridos en las gafas y en el pantalón, el interesado no ha aportado prueba alguna de su realidad, por lo que no pueden ser estimados.

Expuestas estas consideraciones, es preciso determinar si los daños causados (contusión en la rodilla y erosiones en el tobillo) han sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En el supuesto objeto de análisis, el reclamante, de 42 años de edad, manifiesta que la caída se produjo "debido a una alcantarilla de alumbrado público que estaba en mal estado, habiendo introducido las dos piernas en la mencionada alcantarilla".



A juicio de este Consejo Consultivo, aunque no existe una prueba plena de las circunstancias en las que ocurrió el percance, la valoración conjunta de las pruebas obrantes en el expediente (en concreto, informe de los agentes de policía actuantes e informe del Área de Ingeniería Civil y Medio Ambiente) constituyen un indicio probatorio suficiente de que los hechos pudieron acaecer tal y como alega el reclamante; y así ha sido admitido por el Ayuntamiento.

Admitida la causa de la caída, 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, reguladora de las Bases del Régimen Local), y no haber sido alegada circunstancia alguna que pudiera exonerarle de responsabilidad, procede estimar la reclamación.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, tal y como se ha expuesto *ut supra*, únicamente se han acreditado como daños una contusión en la rodilla derecha y erosiones en el tobillo; lesiones que, a juicio de este Consejo, no son susceptibles de ocasionar baja improductiva. Ahora bien, habida cuenta de que no obra en el expediente remitido ningún dato sobre el periodo de curación de estas lesiones, la fijación de la cantidad a abonar por este concepto deberá realizarse en un posterior expediente contradictorio en el que se dé audiencia al interesado.

No obstante, 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.

Como ya se ha expuesto, al no haberse probado los daños materiales ni algunas de las lesiones alegadas, la estimación ha de ser parcial.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, en los términos expuestos en el cuerpo del presente dictamen, en el expediente de responsabilidad



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. 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.