



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

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 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 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 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 12 de enero de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 4/2010, 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. Nalda García.

Primero.- El 14 de febrero de 2008 Dña. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 28 de enero anterior en la carretera de xxxx2, a la altura del colegio xxxx3, de xxxx4, al tropezar con el pie de una señal de tráfico que estaba cortada y que sobresalía unos 5 centímetros del pavimento. Expone que a consecuencia de la caída, sufrió la



rotura de una muñeca y estuvo ingresada 12 días. No cuantifica la indemnización que reclama.

Adjunta a su escrito copia del informe de alta hospitalaria de 6 de febrero de 2008 y de la denuncia presentada ante la Policía Local el 11 de febrero.

Segundo.- El 13 de mayo de 2008 la Policía Local remite el informe telefónico de aviso relacionado con el percance, en el que consta que una señora "se ha caído por tropezar con la base de una señal de tráfico que estaba caída".

Tercero.- El 12 de junio de 2008 el Servicio de Vías y Obras informa de que se procedió a retirar la señal rota tan pronto se recibió el aviso de la Policía Local.

Cuarto.- A petición de la instructora, el 25 de octubre de 2008 el agente de la Policía Local que intervino tras el percance emite un informe del que procede destacar lo siguiente: "La señal vertical de tráfico no se encontraba en el lugar, evidenciándose escasos centímetros del perfil metálico de la referida incrustada en la acera; por lo tanto, a juicio del agente, era escasamente visible y no había nada que anunciara ese peligro (cono, cinta o similar).

»El agente actuante manifiesta que para cualquier usuario de la acera donde se encontraba la base de la señal rota se genera una situación de mucho peligro al poder tropezar con ella.

»Que el funcionario informante no tiene constancia del motivo de la rotura de la citada (sic) ni quién pudo ocasionarla, suponiendo el agente que pudiera haberse producido como consecuencia de un acto vandálico".

Quinto.- En el trámite de audiencia la reclamante reitera su pretensión resarcitoria y cuantifica los daños en 23.943,15 euros (645,70 euros por 10 días de hospitalización; 12.802,68 euros por 244 días de baja impeditiva; 8.995,25 euros por secuelas; 899,52 euros equivalente al 10% del factor de corrección por perjuicios económicos; y 600 euros por gastos médicos). Adjunta a su escrito una copia del informe de Urgencias y del informe de alta del Servicio de Traumatología, un informe pericial de valoración del daño corporal realizado el 12 de diciembre de 2008 y unas fotografías del lugar del percance y de las lesiones sufridas por la interesada.



Sexto.- Concedido trámite de audiencia a sssss S.A., compañía aseguradora de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, la representante de dicha entidad presenta el 25 de marzo de 2009 un escrito en el que señala que la reclamante ha tenido un seguimiento médico por el médico perito de la compañía, cuyo informe -que se acompaña- valora los daños en 15.960,33 euros (581,13 euros, por 9 días de hospitalización; 7.083,45 euros por 135 días de baja impeditiva; 7.542,50 euros por secuelas; 754,25 euros correspondiente al 10% del factor de corrección).

Obra en el expediente un escrito de la representante de la aseguradora de 7 de mayo de 2009, en el que comunica que se ha alcanzado un acuerdo con la reclamante y que se procede a emitir talón nominativo a favor de ésta por la cantidad acordada, excluida la franquicia de 601,01 euros cuyo pago corresponde al Ayuntamiento. El 3 de junio de 2009 la representante de la aseguradora comunica que el talón nominativo se ha entregado a la interesada el 21 de mayo de 2009.

Séptimo.- El 5 de noviembre de 2009 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación y se reconoce a la interesada el derecho a ser indemnizada en una cuantía "comprendida entre la cantidad reclamada y la cantidad propuesta por la aseguradora, asumiendo el Ayuntamiento la cantidad de 601,01 [euros] (...) en concepto de franquicia del seguro suscrito".

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, ha de ponerse de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (14 de febrero de 2008) hasta que se formula la propuesta de resolución (5 de noviembre de 2009). Esta circunstancia 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.

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, 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.

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 14 de febrero de 2008, es decir, antes de transcurrir un año desde que se produjo el percance que tuvo lugar el 28 de enero anterior.

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 mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre,



a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la también citada 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 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 el mismo 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 existencia de un daño patrimonial en la reclamante, es preciso determinar si el expresado daño ha sido 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 alega que la caída se produjo al tropezar con el pie de una señal de tráfico -que estaba cortada- que sobresalía unos 5 centímetros del pavimento. En los informes del Servicio de Vías y Obras y del agente de la Policía Local actuante se reconoce la deficiencia alegada. Asimismo, en el parte de aviso de La Policía Local consta que una señora "se ha caído por tropezar con la base de una señal de tráfico que estaba caída"; y en el informe complementario emitido por el agente se manifiesta que "para cualquier usuario de la acera donde se encontraba la base de la señal rota se genera una situación de mucho peligro al poder tropezar con ella". Esta constatación oficial permite tener por ciertos los hechos alegados.

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

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, no figura en la propuesta de resolución la cuantía indemnizatoria total en la que se valoran los daños, sino que se limita a concretar la franquicia (en este caso, 300 euros) que debe



abonar el Ayuntamiento tras el acuerdo indemnizatorio alcanzado entre la aseguradora de éste y la reclamante.

Debe recordarse que el artículo 13 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial dispone que "La resolución se pronunciará, necesariamente, sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cálculo". Y esto último no consta en el expediente.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 12.2 del citado Reglamento, el dictamen se pronunciará "sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización". Dicho dictamen debe solicitarse y emitirse con anterioridad a la terminación del procedimiento (ya sea mediante resolución o mediante acuerdo) y, por ende, al abono de cualquier cantidad al perjudicado.

Obra en el expediente un escrito en el que la compañía aseguradora del Ayuntamiento manifiesta haber abonado a la interesada una cantidad -que no cifra- por los daños sufridos, en la que no se incluye la cuantía que debe abonar el Ayuntamiento en concepto de franquicia.

Se ha producido una anomalía en la actuación puesto que, como se ha indicado, el abono de la indemnización sólo procederá cuando se haya dictado la resolución que declare la responsabilidad patrimonial de la Administración y fije la cuantía resarcitoria. Y es sobre dicha cantidad -y no sólo sobre la que corresponde abonar al Ayuntamiento en virtud del contrato de seguro que tiene suscrito-, sobre la que este Consejo debe pronunciarse.

A la vista de ello, se ha impedido a este Consejo Consultivo valorar la adecuación de la indemnización acordada entre la aseguradora y la interesada; cuantía que, no ha de olvidarse, se abona en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En cualquier caso, la indemnización debería comprender únicamente los daños efectivamente acreditados (lesiones, días de recuperación y, en su caso,



secuelas), sin que sean indemnizables aquellos que no hayan sido probados (como ocurre, en el presente supuesto, con los alegados gastos médicos por importe de 600 euros) y actualizarse a la fecha en que finaliza el procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

7ª.- Finalmente, habida cuenta de que, según señala la aseguradora, existe conformidad de la interesada con la cuantía indemnizatoria, este Consejo considera que hubiera sido más adecuado la terminación convencional del procedimiento, previo dictamen de este Consejo Consultivo sobre la propuesta de acuerdo, en la que se recogiera la cantidad total a abonar en concepto de indemnización; ello sin perjuicio de que la obligación de pago corresponda al Ayuntamiento o a la aseguradora, según el contrato de seguro.

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 sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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