



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 27 de septiembre de 2011, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de 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 septiembre de 2011 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. yyyyy, en nombre y representación de 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 9 de septiembre de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.129/2011, 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 13 de agosto de 2010 Dña. yyyyy, en nombre y representación de Dña. xxxxx, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos por su madre en una caída ocurrida el 29 de julio anterior en la Carretera xx1 de esa



ciudad, al tropezar en un hueco sin baldosas que había en la acera. No cuantifica la indemnización que reclama.

Acompaña a su reclamación copia del informe de alta de Traumatología y de documentación clínica, así como la declaración escrita de un testigo y unas fotografías del lugar del percance. Previo requerimiento del Ayuntamiento, la interesada otorga su representación a su hija en comparecencia personal.

Segundo.- El 17 de noviembre de 2010 el Jefe de la Sección de Ingeniería de Caminos y Tráfico emite un informe en el que admite “la existencia real de los deterioros en el pavimento” a los que se alude en la reclamación y señala que se dio orden a la brigada de mantenimiento de viales para que procediera a su reparación.

Tercero.- En el trámite de audiencia se aportan informes médicos y documentación clínica relativa a la rehabilitación de la interesada.

Cuarto.- El 9 de junio de 2011 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no considerar acreditado el nexo causal entre la actividad administrativa y el resultado dañoso.

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, debe ponerse de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (13 de agosto de 2010) hasta que se formula la propuesta de resolución (9 de junio de 2011). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de los principios y criterios que han de regir 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.

Asimismo, debe recordarse que el Ayuntamiento consultante ha 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 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 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.

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.

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 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, comprobada la realidad del daño patrimonial alegado, es preciso 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.

Se alega en la reclamación que la caída se produjo cuando la interesada, de 75 años de edad, tropezó en un hueco carente de baldosas en la acera.

La Sección de Ingeniería de Caminos y Tráfico reconoce en su informe la existencia real de los desperfectos alegados y que la reclamante identificó en unas fotografías.

En cuanto a la causa del percance, el Ayuntamiento propone desestimar la reclamación al considerar que las pruebas aportadas por la reclamante (informe de alta del Servicio de Traumatología -en la propuesta de resolución se alude a un informe de Urgencias que no obra en el expediente remitido-, declaración escrita de un testigo y varias fotografías del lugar de la caída) no son suficientes para obtener la convicción de que el daño se produjo por causas imputables al funcionamiento de la Administración Local.

Este Consejo, sin embargo, discrepa del criterio del Ayuntamiento y considera que la reclamación ha de estimarse, ya que la valoración conjunta de



los elementos probatorios aportados por la reclamante permite tener por cierto que el percance ocurrió como se alega en la reclamación. Respecto a la valoración de la prueba testifical -cuya eficacia probatoria no se admite por el Ayuntamiento-, ha de tenerse en cuenta lo siguiente:

- Que el artículo 376 de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece que la fuerza probatoria de las declaraciones de los testigos se valorará conforme a las reglas de la sana crítica, tomando en consideración la razón de ciencia que hubieren dado y las circunstancias que en ellos concurren. Por su parte, el Tribunal Supremo, en reiterada jurisprudencia, ha declarado que este precepto contiene una norma admonitiva, no preceptiva, ni valorativa de la prueba, puesto que las reglas de la sana crítica no se hallan consignadas en norma positiva alguna. Ello equivale, por no estar estas reglas formuladas en la ley o doctrina legal, a remitir a la lógica y sensata crítica y experiencia del juez en el marco de la apreciación de las circunstancias concurrentes, proscribiéndose la arbitrariedad; de modo que, en su caso, tan sólo sería apreciable la valoración de la credibilidad de los testigos, en relación con el principio de inmediación, en función de la existencia de vulneración de dichos principios, por estimar que dicha valoración es ilógica o disparatada; lo que no ocurre en el presente caso.

- Que este Consejo Consultivo, acogiendo la doctrina del Consejo de Estado, considera que la declaración del testigo, aunque se haya prestado por escrito y no haya sido objeto de ratificación, ha de considerarse medio de prueba válido en el ámbito administrativo. El Consejo de Estado ha señalado en varias ocasiones (*a.e.*, Dictamen 2110/1995, de 28 de septiembre) que "es cierto que el testimonio prestado por escrito salvo para el caso de personas exentas de comparecer, carece de validez como tal en el ámbito procesal (...) y que, en el mismo ámbito, los testimonios prestados fuera de las actuaciones judiciales han de ser ratificados en ellas para tener plena eficacia. Pero, en el procedimiento administrativo, tales exigencias rituarias no son exigibles, pues su regulación está inspirada en el antiformalismo. Por ello, al igual que ha hecho en otras ocasiones este Consejo de Estado, el testimonio prestado por escrito ha de estimarse como medio de prueba válido". Esta doctrina se ha recogido por este Consejo Consultivo en otros dictámenes (*a.e.*, dictámenes 344/2008, de 20 de mayo, y 213/2009, de 1 de abril).



- Que, al haberse propuesto solo un testigo de los hechos y estar desterrado de nuestro sistema valorativo el principio *testis unus, testis nullus*, el testigo deberá ser examinado con rigor, habida cuenta de su posible interés subjetivo. No se trata de negar por completo validez al testigo único (*testis unus, testis nullus*) sino que cuando concurre un sólo testimonio y la decisión del procedimiento ha de basarse exclusivamente en él, es preciso un completo análisis del testigo y una adecuada fundamentación acerca de su credibilidad ya que la obligación de motivar las resoluciones también alcanza a la fundamentación fáctica.

De acuerdo con lo expuesto, este Consejo considera que la actividad probatoria desplegada por la reclamante ha sido suficientemente eficaz para acreditar el presupuesto fáctico de su reclamación; en este caso, que la causa de la caída fue el mal estado del pavimento; y ello no ha sido desvirtuado por la Administración, que se ha limitado a negar eficacia probatoria a la declaración escrita de la testigo.

Por ello, 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) y al no haber sido alegada circunstancia alguna que pudiera exonerarle de responsabilidad, la reclamación debe estimarse.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, el informe de urgencias acredita que la reclamante sufrió fractura subcapital de húmero, pero no obran en el expediente dato suficientes sobre el periodo de recuperación. Por ello, la fijación de la cuantía indemnizatoria deberá realizarse en un posterior expediente contradictorio tramitado al efecto en el que se conceda trámite de audiencia a la interesada. Ello sin perjuicio de que la indemnización se actualice a la fecha en que se ponga fin al procedimiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

III CONCLUSIONES

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede dictar resolución estimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyyy, en nombre y representación de 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.