Año:	2002
Nº Dictamen:	123/2002
Fecha:	25-4-2002
Nº Marginal:	II.100
Ponencia:	Cano Bueso, Juan B. Presidente Jara Andréu, Antonio Roldán Martín, Ana Isabel. Letrada
Órgano solicitante:	Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba)
Nombre:	Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente peatonal. Estado de la calzada.
Voces:	ADMINISTRACIÓN LOCAL: Responsabilidad patrimonial. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: Objeto: Caída peatonal.

Número marginal: **II.100**

DICTAMEN Núm.: 123/2002, de 25 de abril

Ponencia: Cano Bueso, Juan B. Presidente

Jara Andréu, Antonio

Roldán Martín, Ana Isabel. Letrada

Órgano solicitante: Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba)

Cuestión sometida a dictamen y principales temas tratados: Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente peatonal.

Estado de la calzada.

TEXTO DEL DICTAMEN

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Al dirigirse la reclamación contra una Administración local, la primera precisión que debe realizarse es la relativa al carácter preceptivo del dictamen de este Consejo Consultivo, en una interpretación sistemática de la normativa a que nos remite el artículo 16.9 de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, del Consejo Consultivo de Andalucía.

Sobre esta cuestión debe señalarse que el régimen general en el que se consagra el carácter preceptivo de la intervención del órgano consultivo competente no resulta alterado, en este concreto aspecto, por el hecho de que la responsabilidad se reclame de un Ayuntamiento. Así se afirma en la resolución de la Presidencia de este Consejo Consultivo de fecha 8 de enero de 2001 (BOJA de 1 de febrero de 2001). En efecto, como tiene declarado reiteradamente este Consejo Consultivo (así, dictamen 135/1996 y, con especial detalle, Acuerdo interpretativo del artículo 16.9 de la Ley 8/1993, adoptado por la Comisión Permanente en la sesión del 9 de abril de 1997 y que figura en la Memoria Anual de este Consejo correspondiente al ejercicio de 1997), el tema ha de abordarse sin perder de vista lo dispuesto en el vigente artículo 54 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, a cuyo tenor, *"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"*. Con él se produce una *"asunción íntegra y sin fisuras del "régimen general" establecido extramuros del propio ordenamiento local"*. En otras palabras, el legislador extendió al ámbito local el régimen sustantivo y procedimental de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. De todo lo cual se deduce que ni la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ni el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, han alterado el carácter preceptivo del dictamen de este Consejo Consultivo en los expedientes de responsabilidad patrimonial tramitados por las Corporaciones Locales andaluzas, en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 16.9 de su Ley de creación.

Precisamente, por ser competente el Consejo en virtud de ese precepto de su Ley de creación, en casos como éste en que la Administración Local es la actuante, no opera como límite la cuantía de la pretensión,

que sí juega para los expedientes tramitados por la Administración Autonómica (artículo 16.8.a) de la Ley del Consejo Consultivo).

II

El principio de responsabilidad de la Administración ha adquirido rango constitucional al acogerse en los artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución de 1978, que, de un lado, se convierte en garante de ese principio y, de otro, enuncia en sus presupuestos básicos el derecho que del mismo deriva al establecer en el segundo de los preceptos citados 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".*

El más reciente desarrollo de las previsiones constitucionales se encuentra 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, modificada por la Ley 4/1999 de 13 de enero; preceptos estos -desarrollados reglamentariamente por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo-, que vienen a plasmar los frutos de una extensa doctrina jurisprudencial, alumbrada a lo largo de varias décadas de aplicación de los preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento y de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado referidos a la responsabilidad patrimonial del Estado. Y esa normativa estatal sobre responsabilidad patrimonial de la Administración resulta de aplicación a las Entidades que integran la Administración Local, tal y como precisan los artículos 5 y 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y la propia Ley 30/1992, de 26 de noviembre (arts. 1 y 2), de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

La responsabilidad patrimonial de la Administración supone, según se desprende de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y de la jurisprudencia emanada sobre la materia, la concurrencia de los siguientes presupuestos:

1º) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

2º) El daño ha de ser antijurídico, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la Ley.

3º) La imputabilidad de la Administración frente a 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.

4º) 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 exclusiva del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata; condiciones que sólo pueden operar como punto de partida, pero no de manera obligada en todos los casos. Sin embargo, esta exclusividad del nexo causal ha sido matizada por la doctrina jurisprudencial más reciente, en la que, sin establecer reglas generales, se han tomado en consideración las circunstancias objetivas de cada caso, admitiendo la posibilidad de que la injerencia de un tercero o del propio lesionado no produzca una ruptura de la relación de causalidad, sino una concurrencia de causas que pudiera incluso dar lugar a la graduación del *quantum* indemnizatorio que, en su caso, deba abonar la Administración.

5º) Ausencia de fuerza mayor.

6º) Que la reclamación se efectúe en el plazo de un año -plazo de prescripción-, lo cual, no obstante, no es propiamente un presupuesto de la responsabilidad administrativa sino del ejercicio de la acción para hacerla efectiva.

Por otra parte, el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, -aplicable a los procedimientos que se inicien, instruyan y resuelvan por todas las Administraciones Públicas, de acuerdo con su artículo 1.2, sin perjuicio de las especialidades procedimentales que las Comunidades Autónomas puedan establecer en virtud de las competencias estatutariamente asumidas en materia de responsabilidad patrimonial-, señala en su artículo 12.2 que se solicitará que el dictamen del órgano consultivo competente se pronuncie 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, lo cual no obsta a que este Consejo Consultivo entre a valorar el resto de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, dado que los términos del precepto únicamente implican que, necesariamente, el pronunciamiento debe abarcar aquellos extremos, sin excluir los demás, como, por otra parte, resulta lógico admitir ante la estrecha relación existente entre los distintos presupuestos de la responsabilidad, de forma que para el correcto pronunciamiento sobre los mencionados en el reseñado artículo 12.2 será precisa la apreciación de los restantes. Incluso cabe reconocer, a la luz del principio de eficacia que debe presidir la actuación administrativa, la legitimidad de este Consejo Consultivo para examinar la corrección del procedimiento seguido en orden a determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa.

III

Pese a que la reclamación se denomina textualmente "reclamación previa, conforme a los arts. 120 a 124, ambos inclusive, de la Ley 30/1992", no cabe la menor duda, como tantas veces ha indicado este Consejo Consultivo en casos como el presente, que nos encontramos ante una acción indemnizatoria por causa del funcionamiento de un servicio público, residenciable por tanto en el ámbito cubierto por la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración, de acuerdo con los artículos 106 de la Constitución y 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

De esta forma, no siendo la reclamación previa a la vía judicial civil o laboral, cauce procedente para exigir la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración (dictamen 50/1999, entre otros muchos), cabe concluir que la Administración consultante ha actuado correctamente al reconducir la reclamación al Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

IV

El expediente sometido a dictamen se refiere al procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, tramitado por el Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba), a instancia de D. J. M. I. A., como consecuencia de las lesiones sufridas al pisar un socavón existente en la vía pública.

Interpone la reclamación la letrada Doña P. G. C. R., quien dice actuar en nombre y en representación del interesado, D. J. M. I. A. Consta en el expediente apoderamiento *apud acta*, realizado en comparecencia ante el Secretario del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Puente Genil. Sin embargo, dicho apoderamiento, pese a ser un indicio de que presumiblemente la reclamante ostente la representación del interesado, no es válido a efectos de su acreditación, ya que dicho apoderamiento lo es para un procedimiento en concreto, el tramitado ante el Juzgado bajo número de diligencias previas X/01. De igual modo, pese a ser también un indicio de dicha representación, tampoco la acredita el hecho de que en el acta notarial de 13 de junio de 2001, que obra en el expediente, se indique que la letrada actúa como mandataria verbal de D. J. M. I. A., pues dicha representación no puede extenderse a actos diferentes de aquéllos para los que expresamente se confiere. De lo anterior resulta en el expediente la ausencia de prueba documental respecto a la representación con la que dice actuar la letrada, motivo por el que -pese a que la Administración consultante la da por cierta a lo largo de todo el procedimiento- deberá acreditarse ésta antes de proceder al pago de la indemnización, para el supuesto de admitir la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

La acción se ha ejercitado dentro del plazo de un año legalmente establecido. El accidente tuvo lugar el 12 de febrero de 2001, el mismo día se diagnosticó "esguince postraumático en pie derecho de grado II" al Sr. I. en el hospital Carlos Haya, aunque el alcance de las secuelas no fue definitivamente concretado hasta la "declaración de sanidad" realizada por el médico forense en fecha 18 de abril de 2001. Por consiguiente, al haberse interpuesto la reclamación, en vía administrativa, el 20 de julio de 2001, no ofrece duda la temporaneidad de la acción.

En cuanto al procedimiento deben advertirse ciertas irregularidades que, no obstante, no constituyen vicio de invalidez al no ocasionar indefensión alguna (arts. 62 y 63 de la Ley 30/1992). Cuando se notifica al interesado la incoación del expediente de responsabilidad patrimonial acordado por la Comisión Municipal de Gobierno se incluye un incorrecto pie de recurso. El acuerdo de incoación del procedimiento no agota la vía administrativa - como se dice en la resolución- por lo que no cabe recurso contencioso administrativo contra dicho acto de trámite. También se determina incorrectamente la competencia del órgano judicial que, en su caso, debiera conocer del recurso contencioso administrativo. Se incluye, pues, un pie de recurso incorrecto y se omite, además, la comunicación al interesado, dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud, sobre el plazo para dictar la resolución y para su notificación, así como los efectos del silencio administrativo(artículo 42.4 párrafo segundo de la Ley 30/1992).

V

Dejando a un lado los aspectos formales reseñados en el fundamento jurídico anterior debe este Órgano consultivo, en cuanto al fondo del asunto, comprobar si los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración están presentes en el caso sometido a dictamen.

En este sentido, habría que afirmar inicialmente la evidencia de que el daño objeto de reclamación reviste los caracteres de efectividad, individualización y evaluabilidad económica, exigidos por el artículo 139.2 de la Ley 30/1992, no existiendo para el reclamante el deber jurídico de soportarlo. La existencia del daño consta acreditada mediante diversos informes. Según informe de asistencia prestada, el día 12 de febrero de 2001 a las 18.00 horas, en el servicio de urgencias del hospital Carlos Haya, D. J. A. I. sufría "esguince en el tobillo derecho de grado II". En el parte de estado del lesionado, de 15 de marzo de 2001, emitido por el médico forense se certifica que al reclamante le fue retirada la férula posterior del tobillo derecho el 6 de marzo y que precisaba ejercicios de recuperación funcional. Finalmente, el médico forense declara la sanidad del reclamante, en informe de 18 de abril de 2001, manifestando que a raíz de un accidente sufrido por D. J. M. I. A. el 12 de febrero del mismo año, el cual le ocasionó un esguince de grado II en el

tobillo derecho, precisó diversas medidas asistenciales.

De igual forma, puede afirmarse que concurre el requisito de imputabilidad, pues el daño acontece en el desenvolvimiento de un "servicio público" que compete al Municipio, siendo así que a tenor del artículo 25.2, apartados a), b) y l) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, le corresponde, en todo caso, *"la seguridad en los lugares públicos"*, "*... la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas"* y el servicio de "*alcantarillado"*.

Expuesto lo anterior, resta verificar si concurre en el expediente sometido a consulta nexo causal entre la actividad de la Administración y el daño alegado. Corresponde la acreditación de dicha relación de causalidad al interesado, de acuerdo con el principio general sobre carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con lo que, más específicamente, para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial.

En el expediente administrativo consta una amplia actividad probatoria de la que se desprende que efectivamente, el día de los hechos, existía un socavón a la altura del nº X de la C/ C. C. de Puente Genil (Córdoba). En informe técnico emitido por el arquitecto técnico municipal se dice que hay: "una depresión en el firme, junto al imbornal, motivada por la pérdida de hormigón ejecutada en el contorno de la rejilla. Deterioro debido a las vibraciones, impactos y desgaste provocado por la actuación de los agentes climáticos. La aparición de la capa de hormigón junto al firme de la calle se produce cuando se procedió a la sustitución o reparación puntual del imbornal". Según declaración del testigo D. J. E. U. M. existe un agujero, cerca del imbornal o alcantarilla próximo al nº X de la calle C. C., agujero en el que en su día se había colocado un poste que fue posteriormente retirado sin que se rellenara de asfalto. También en diversas fotografías, cuya veracidad ha sido testimoniada por Notario, se aprecia la existencia del referido socavón.

Fue precisamente ese socavón el que, al pisarlo, motivó las lesiones sufridas por el reclamante. Así lo manifiesta el Sr. I., testimonio que ha sido corroborado por la declaración del testigo D. J. E. U. M., quien señala que al salir el Sr. I. de su tienda, cuando procedía a cruzar la calle, se le dobló el pie a la altura del imbornal al pisar el ya mencionado socavón.

La relación de causalidad entre la actividad de la Administración y el hecho producido no ofrece ningún género de dudas en el caso examinado. Como se decía con anterioridad, compete a la Administración local el deber de mantenimiento de la vía pública en perfectas condiciones. La existencia de un socavón en la calle, no generado por un supuesto de fuerza mayor ni caso fortuito, evidencia una omisión del cuidado y deber de vigilancia atribuíble a la Administración que indica la ausencia del estándar mínimo del servicio. Refuerza esta argumentación el hecho de que, de manera indirecta, incluso el propio arquitecto técnico municipal sostiene la existencia de responsabilidad de la Administración local al manifestar, en su informe de 3 de enero de 2002, que "la evitación de este tipo de accidentes, o en todo caso la minoración de sus incidencias, implicaría la organización de un servicio de conservación y mantenimiento de las vías públicas, que quizás exista, apoyado en una labor de inspección y control periódico del estado de conservación de los espacios públicos".

En algún momento a lo largo de la tramitación del expediente, se ha apuntado por la Administración la posibilidad de que el mal estado del pavimento fuera atribuíble a la empresa S. Así, en escrito fechado el 10 de agosto de 2001, cuando se acuerda por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento requerir al reclamante a fin de que cuantifique la indemnización demandada, se dice textualmente que también se acuerda "remitir el escrito (de reclamación) a S., por estimar puede ser competencia de la misma la situación de la alcantarilla".

Como se desprende de lo dicho en el Fundamento Jurídico II, es claro que la intervención de un tercero o del propio lesionado puede producir la ruptura de la relación de causalidad. Es doctrina jurisprudencial consolidada, pues, la que sostiene que, pese a que la responsabilidad patrimonial de la Administración es objetiva, cuando -incluso para el supuesto de haber sido incorrecto el servicio público- la conducta del propio perjudicado o la de un tercero es la única productora del daño, ello exonera de responsabilidad a la Administración. Sin embargo, en el presente supuesto no se ha acreditado por la Administración consultante la posible injerencia de un tercero que pudiera producir la ruptura del nexo causal. En el informe técnico municipal fechado el 3 de enero de 2001 se asegura desconocer "si la actuación de cualquier empresa suministradora de servicios, S. u otras, pueda ser la causante de este incidente".

Por tanto, y con independencia de que, como se dice en la propuesta de resolución, el Ayuntamiento pueda investigar a los efectos oportunos quién es el causante directo del socavón existente en la calzada; al no haberse probado la intervención de un tercero y comprobada la omisión del deber de vigilancia por la Administración, deben dictaminarse en sentido favorable las pretensiones del reclamante.

VI

Finalmente, una vez acordada la existencia del nexo causal, procede analizar cuál ha de ser el *quantum* indemnizatorio.

El reclamante solicita, en el escrito presentado el 15 de octubre de 2001, un total de 295.870 pts, que se desglosan del siguiente modo: 212.924 pts como indemnización por los días de baja sin estancia hospitalaria, 21.922 pts como factor de corrección por perjuicios económicos, y 61.024 pts por diversos gastos (rehabilitación, farmacia, taxi, honorarios de asistencia de letrado en el procedimiento penal, derechos de Procurador en el procedimiento penal, acta notarial y fotografías para el acta notarial).

De las cantidades reseñadas procede, por tratarse de lesiones provenientes del daño ocasionado al particular (art. 141.1 de la Ley 30/1992) y por haber quedado acreditadas mediante informe del médico forense, el abono de las sumas demandadas en concepto de días de incapacidad y factor corrector por perjuicios económicos. Respecto a las cantidades reclamadas por otros conceptos varios, deben diferenciarse las que son consecuencia directa de las lesiones producidas respecto de aquéllas que no lo son, y aquéllas que están en relación directa con la instrumentalidad de la prueba practicada. Siguiendo este criterio, de los gastos cuyo reintegro se pretende, resultarían indemnizables, por derivarse directamente de las lesiones producidas, los siguientes: gastos de farmacia (824 pts), si bien deberá acreditarse que los fármacos adquiridos fueron los prescritos para tratar la lesión que se produjo como consecuencia del accidente; gastos de rehabilitación (10.000 pts); y, gastos de taxi (1700 pts), respecto de los cuales, aunque no consta en la factura la identidad del usuario, por los datos relativos al destino (clínico), lugar (Málaga, donde el reclamante hubo de viajar el día de los hechos tras el incidente y donde fue atendido de sus lesiones) y fecha (12 de febrero de 2001, coincidente con la fecha del accidente), debe estimarse -disintiendo, en este punto, respecto a lo consignado en la propuesta de resolución- que existen indicios suficientes que acreditan su efectiva vinculación con las lesiones ocasionadas. De los restantes gastos hay que señalar su carácter instrumental respecto de la reclamación. Ahora bien, hay que distinguir aquellos gastos derivados de actuaciones que han incidido directamente en la tramitación del expediente (gastos de Notario), de aquellos otros que responden a actuaciones que no han tenido trascendencia en el procedimiento administrativo (los derivados de las actuaciones en la Jurisdicción Penal).

CONCLUSIONES

Se dictamina favorablemente la Propuesta de acuerdo estimatorio de la responsabilidad patrimonial en el expediente tramitado por el Excmo. Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba), relativo a la reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración incoado a instancia de D. J. M. I. A., sin perjuicio de que la resolución que ponga fin al procedimiento deba adecuarse al contenido del fundamento jurídico VI de este dictamen.