



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de diciembre de 2015, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx*, 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 14 de diciembre de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 15 de diciembre de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 498/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 3 de octubre de 2014 Dña. xxxx, de 87 años de edad, presenta ante el Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a los daños sufridos en una caída ocurrida el 4 de septiembre, sobre las 13.00 horas de la mañana, cuando estaba cruzando por

el paso de cebra de la calle cc1 de la citada localidad, al encontrarse éste en mal estado por la falta de adoquines y la existencia de un agujero en la calzada.

Solicita una indemnización por los daños sufridos que no cuantifica.

Junto al citado escrito adjunta partes de la asistencia sanitaria recibida y fotografías del lugar de los hechos.

Segundo.- El 4 de noviembre se requiere a la reclamante para que presente la valoración económica de las indemnizaciones pretendidas y las alegaciones y documentación que estime conveniente, así como la proposición de pruebas que crea pertinentes.

El 12 de noviembre tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 escrito de la interesada en el que valora las lesiones físicas sufridas en 4.157,25 euros y los daños materiales en 950 euros, que se corresponden con el presupuesto de las gafas.

Adjunta a su escrito partes médicos de la asistencia sanitaria recibida.

Tercero.- Consta en el expediente informe de la Policía Local en el que señala que no hubo intervención alguna en relación con los hechos que han originado la reclamación.

Cuarto.- Por Providencia de la Alcaldía de 26 de noviembre se acuerda admitir a trámite la reclamación presentada y se nombra instructor del procedimiento, lo que se notifica a la interesada.

Quinto.- Mediante escrito de 16 de enero de 2015 la interesada solicita que se practique la prueba y aporta informes médicos en los que se acredita el seguimiento de las lesiones sufridas desde la caída y la declaración de dos testigos que presenciaron ésta.

Sexto.- El 13 de febrero el instructor acuerda la apertura del período probatorio.

El 23 de febrero comparece ante el Ayuntamiento una de las testigos propuestas y declara que vio cómo recogían a la reclamante pero no como

sucedió la caída y que no recuerda si había algún desperfecto en ese lugar o si faltaba algún adoquín.

Séptimo.- El 18 de marzo tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 escrito de la interesada en el que valora definitivamente los daños sufridos en 11.443,73 euros, de los cuales 10.493,73 euros se corresponden con las lesiones físicas, una vez determinado su alcance, y 950 euros con el importe de las gafas.

Adjunta informe médico pericial de valoración de los daños.

Octavo.- El 9 de abril el técnico municipal emite informe en el que señala:

“-Que el técnico que suscribe no tenía constancia de que el paso de peatones sito en la C/cc1 identificado en las fotografías obrantes en el expediente arriba referenciado faltara ningún adoquín en la fecha en la que tuvo lugar la caída de la reclamante.

»-Que sí existe constancia de que alguno de los adoquines que conforman dicho paso de peatones no estuviera bien asentado y se moviera, procediéndose a su arreglo con fecha 8 de septiembre de 2014 según consta en los partes del Servicio de Obras.

»-Por lo anteriormente expuesto el Técnico que suscribe informa que no parece que ese acabado urbano pueda ser la causa de los efectos denunciados máxime cuando se trata de un paso de peatones bastante amplio, y que presenta un acabado aceptable para un deambular habitual”.

Noveno.- Concedido trámite de audiencia a la interesada, el 22 de septiembre presenta alegaciones en las que se ratifica en lo expuesto en su reclamación inicial y manifiesta que la indemnización a satisfacer ascendería a 8.507,42 euros por los daños físicos, que se corresponden con la valoración efectuada por la compañía ssss Seguros, más 950 euros por las gafas de sol.

Décimo.- El 9 de diciembre de 2015 se formula informe-propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación interpuesta, al considerar que existe una concurrencia de culpas, y se reconoce una indemnización por importe

de 3.864,29 euros, de los cuales 450 euros serán a cargo del Ayuntamiento y 3.414,29 euros de la compañía aseguradora ssss.

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.i),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 apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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 poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (3 de octubre de 2014) hasta que se formula la propuesta de resolución (9 de diciembre de 2015). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una infracción por 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, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder a los reclamantes, en su caso, mediante la oportuna resolución.

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 además 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 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.

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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída debido al mal estado de la acera.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido, la cuestión planteada consiste en establecer si el expresado daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El Ayuntamiento tiene la obligación de mantener las vías públicas en condiciones adecuadas para el tránsito de personas y vehículos. Así se desprende del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que atribuye al municipio la competencia en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, competencia que a tenor del artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que se refiere expresamente a la pavimentación de las vías públicas, resulta obligatoria en todos los municipios.

Este precepto debe ponerse en relación con el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que establece que "Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local".

Tal como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en su Sentencia de 16 de abril de 2004 "(...) la pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no sólo de garantizar unas objetivas condiciones de salubridad del entorno urbano, sino también de garantizar condiciones objetivas de seguridad; seguridad para el tránsito de vehículos y seguridad para el tránsito de las personas. Esta competencia municipal debe entenderse como servicio público, rechazándose la inclusión dentro del ámbito del artículo 106 de la Constitución española un concepto estricto de servicio público".

Así pues, la determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la reclamante fue o no consecuencia del mal estado de la calzada, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 5 de junio de 1998, señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material, 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 del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que responda la Administración se precisa, pues, una relación directa de causalidad entre el hecho y el daño sufrido, que no sea interrumpida por la actuación de terceros o la propia víctima.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la

comprobación del caso concreto, partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non* condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es la prueba de la existencia de una relación directa e inmediata, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión legal (artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.

Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987, y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente de difícil consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace preciso entre uno y otro elemento. Esta prueba, como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues si éste no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el deber jurídico de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado.

La carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, con 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 de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

En el supuesto objeto de dictamen la interesada señala que ha sufrido una caída como consecuencia del mal estado del pavimento del paso de peatones por el que cruzaba en la calle cc1 de la localidad de xxxx1. De las manifestaciones de la prueba testifical no se puede deducir cómo ocurrió la caída, ya que la testigo propuesta solo vio cómo recogían a la interesada del suelo. El informe del técnico municipal, emitido el 9 de abril de 2015 - reproducido en el antecedente de hecho octavo del presente dictamen-, evidencia, sin embargo, la existencia de desperfectos en el adoquinado del paso de peatones pues, aunque señala que no se tiene constancia de que faltaran adoquines en la fecha en que aconteció la caída, sí de que alguno de los

adoquines que conforman dicho paso no estaban bien asentados y se movían, por lo que se procedió a su arreglo con fecha 8 de septiembre de 2014 según consta en los partes del Servicio de Obras.

De las fotografías aportadas se desprende el mal estado de la vía en el punto señalado por la reclamante y la testigo, así como la existencia de unas vallas y señal de peligro P-17 de estrechamiento de la calzada, que se colocarían cuatro días después de la caída que aconteció el 4 de septiembre de 2014, para proceder a su reparación.

La versión relativa a la caída también debe considerarse probada por el contenido de los informes médicos aportados, que señalan la existencia de una lesión compatible con la caída alegada.

De este modo, puede concluirse que el Ayuntamiento no cumplió con su obligación de mantener las vías urbanas en condiciones adecuadas de seguridad para el tránsito de los ciudadanos, al permitir que los adoquines del paso de peatones se encontraran en defectuoso estado de conservación, con el consiguiente riesgo de accidentes que ello implica. Se trata de una omisión del deber de vigilancia y control por parte del Ayuntamiento, por lo que ha de tenerse por acreditado el hecho determinante de la responsabilidad patrimonial de éste.

No obstante debe tenerse en cuenta la propia actuación de la víctima para moderar y atemperar equitativamente la responsabilidad administrativa tal y como viene señalando consolidada jurisprudencia (entre otras muchas, Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1989; 14 de septiembre de 1989 y 29 de mayo de 1991). En el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de septiembre de 2005, en su fundamento de derecho segundo dice: " De toda prueba obrante en autos se infiere con claridad que el estado de la vía pública era evidentemente deficiente pero la misma evidencia conducía a que los peatones prestaran una especial atención en su deambular y por lo mismo debe aplicarse al presente caso el criterio mantenido por esta Sala en asuntos idénticos y puede afirmarse que la doctrina que constantemente se mantiene es la denominada concurrencia de culpas porque la responsabilidad municipal se ha de compensar con la falta de precaución de la víctima ante estos frecuentes y por tanto previsibles obstáculos, perfectamente advertible."

Si bien es cierto que la edad de la persona afectada, en este caso 87 años, incide en la capacidad deambulatoria y de hacer frente a los obstáculos que se encuentran en la vía pública, no es menos cierto, tal y como señala el informe del técnico municipal y así se evidencia en las fotografías incorporadas al expediente, que el paso de peatones era lo suficientemente amplio como para haber cruzado por otro lugar donde no existiera el defecto de los adoquines que, por otra parte, dado el momento del día en que aconteció la caída-, 13,00 horas del 4 de septiembre-, era perfectamente visible.

Se dan, así, los requisitos para apreciar un supuesto de concurrencia de culpas, pues en la caída también influyó de modo decisivo la propia perjudicada, ya que dada la anchura del paso de peatones cabe pensar que, circulando con una diligencia normal, era apreciable la existencia de los defectos del adoquinado por el lugar donde transitaba y, en consecuencia, pudo evitar la caída con una mayor atención, desviándose hacia una zona del paso de peatones donde el firme no estuviera dañado.

Ponderando todo lo expuesto, este Consejo considera que debe responder la Administración, pero que la indemnización ha de minorarse en un 50 %, dada la concurrencia de culpa de la reclamante.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, la interesada acude para su cálculo a los baremos indemnizatorios contenidos en el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, conforme a las cuantías previstas en la Resolución de 5 de marzo de 2014, 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, aplicables durante 2014.

En sus alegaciones la interesada considera que la indemnización solicitada asciende a 8.507,42 euros por los daños físicos, que se corresponden con la valoración efectuada por la compañía ssss Seguros, que ha tenido en cuenta los días en que la interesada ha tardado en alcanzar la estabilización de sus lesiones, 91 días, de los cuales 40 han sido impeditivos (a razón de 58,41 euros por día) y 51 no impeditivos (a razón de 31,43 euros por día). Así mismo

solicita 950 euros por las gafas de sol que se rompieron a consecuencia de la caída. Presenta un presupuesto de fecha 7 de noviembre de 2014.

La propuesta de resolución se muestra conforme en parte con la valoración efectuada por ssss Seguros y considera que la indemnización que corresponde es el 50% de dicha valoración, al apreciar una concurrencia de culpas, por lo que asciende a 3.864,29 euros. No considera que sea indemnizable el importe reclamado por las gafas, ya que no se justifica que la interesada tuviera prescrito el uso de cristales graduados ni que ésta llevara las gafas en el momento de la caída.

Este Consejo Consultivo muestra su conformidad con la valoración contenida en la propuesta de resolución, así como con que no se ha logrado acreditar que en el momento de la caída llevara puestas las gafas (respecto de cuya cuantía aporta un presupuesto de fecha 7 de noviembre de 2014), por lo que no procede la indemnización por este concepto.

Por ello la cantidad que corresponde al reclamante como indemnización asciende a 3.864,29 euros, sin perjuicio de la actualización de dicha cantidad 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.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, por importe de 3.864,29 euros, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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