



Sr. Madrid López, Presidente en funciones

Sr. Estella Hoyos, Consejero  
Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Pérez Solano, Consejero  
Sr. Quijano González, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero y Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 20 de diciembre de 2007, 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 26 de noviembre de 2007 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 30 de noviembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.098/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, 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.-** Con fecha 1 de septiembre de 2005 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx, una solicitud de reclamación patrimonial de D. xxxxx contra el citado Ayuntamiento, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Afirma que el día 31 de agosto de 2005, sobre las 22,10 horas, sufrió un accidente casual al tropezar con una alcantarilla, que estaba situada en la calle xxxxx, esquina con calle xxxxx, que estaba en mal estado.

Acompaña a su solicitud informe de urgencias del Hospital de xxxxx.

**Segundo.-** El Ingeniero de Vías y Obras del Ayuntamiento de xxxxx, con fecha 17 de octubre de 2005, informa de lo siguiente:

“El pavimento donde se produjo el siniestro que nos ocupa, en el día de hoy se encontraba tal y como se refleja en el anexo fotográfico.

»Con esta misma fecha se pasa parte de obras al Servicio de Obras Municipal para que realice la reparación correspondiente”.

**Tercero.-** Consta en el expediente informe de la Jefatura de la Policía Local del Ayuntamiento de xxxxx, de 9 de septiembre de 2005, en el que se señala lo siguiente:

“Que revisados los archivos de este Cuerpo, en informe de los Agentes núms. 3187 y PJ 3 adscritos a la Unidad de Policía de Barrio, de fecha 31 de agosto de 2005, consta lo siguiente:

»Asunto: Caída por tropiezo en acera.

»A Ud. informo que los agentes abajo indicados de servicio en el SAC 4, 5 y 6, requeridos por la central de transmisiones se trasladaron a la hora y dirección indicada sito en C/ xxxxx con xxxxx, donde la persona indicada D. xxxxx, manifiesta haber tropezado en la acera y caerse produciéndose una lesión en el brazo izquierdo, siendo trasladado por la ambulancia a las 22,25 horas”.

**Cuarto.-** Mediante escrito de 30 de marzo de 2006, la parte reclamante, a requerimiento de la Administración, cuantifica su reclamación en 3.000 euros. Asimismo aporta distinta documentación médica.

**Quinto.-** Mediante escrito de fecha 5 de abril de 2006 notificado el 10 de abril, se concede trámite de audiencia a la parte reclamante, sin que conste la presentación de alegaciones.

**Sexto.-** Con fecha 22 de octubre de 2007, la Adjunta Jefe de Servicio de Asuntos Generales emite propuesta de resolución de carácter estimatorio, al considerar que está suficientemente acreditada la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público.

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 poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la interesada presenta la solicitud de indemnización (el 1 de septiembre de 2005) hasta que se formula la propuesta de resolución (el 22 de octubre de 2007). 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, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 41.1 y 47 de la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**3ª.-** Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento, en virtud del artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sin perjuicio de las delegaciones realizadas en otros órganos.

**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 referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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 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, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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 manera literal, por el artículo 223 del Reglamento de

organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios, formulada ante el Ayuntamiento de xxxxx por D. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

La parte interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, esto es, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante.

**6ª.-** En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo -al igual que los órganos que han informado a lo largo del procedimiento- que sí existe responsabilidad por parte de la Corporación Local por los daños causados.

Comprobadas la realidad y certeza de las lesiones sufridas por la parte reclamante -fractura de la cabeza del 5º metacarpiano de la mano izquierda- y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en 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, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la parte reclamante fue o no consecuencia del defectuoso estado de la acera, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido, debiendo recordar que una de las funciones que corresponden a los municipios, conforme el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, es la pavimentación de las vías públicas.

Debemos tener en cuenta, en primer término, que conforme a la doctrina del Tribunal Supremo sentada en Sentencias, entre otras, de 5 de junio, 7 de julio, 20 de octubre y 16 de diciembre de 1997 y 10 de febrero de 1998, "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”.

Asimismo, ha de precisarse que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva, no convierte a la misma en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple hecho de que ocurran en sus instalaciones. Conforme mantiene nuestro Tribunal Supremo, en Sentencia, entre otras, de 5 de junio de 1998, “el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, supuesto que cualquier acaecimiento lesivo –y así ocurre en el presente caso– se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien, como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal. El problema se reduce a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final”.

Continúa diciendo la citada Sentencia que “De las soluciones brindadas por la doctrina la teoría de la condición o de la equivalencia de las causas que durante tanto tiempo predominó en el Derecho Penal, según la cual es causa del daño toda circunstancia que de no haber transcurrido hubiera dado lugar a otro resultado, está hoy sensiblemente abandonada. La doctrina administrativista se inclina más por la tesis de la causalidad adecuada, que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso el resultado se corresponde con la actuación que lo originó es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una *conditio sine qua non*, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición, por sí sola, no basta para definir la causalidad adecuada. Es necesario además que resulte normalmente idónea para determinar aquel

evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo. Sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño (*in iure non remota causas, sed proxima spectatur*). De esta forma quedan excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios determinantes de Fuerza Mayor”.

Por otro lado, es doctrina de nuestro Tribunal Supremo 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”. En este sentido procede citar la Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

En el caso examinado, la parte reclamante alega que el daño se ha producido como consecuencia de la utilización por el mismo de un servicio público, pues ha sido ocasionado por el defectuoso funcionamiento del servicio viario.

En el expediente tramitado ha quedado acreditada de forma indubitada la existencia de deficiencias en la acera donde la parte reclamante señala se produjo la caída, tanto por el informe emitido por el ingeniero municipal, como por el informe elaborado por al Policía Local actuante; y que la caída se produjo en el lugar indicado por la parte reclamante en su escrito, tal y como se desprende del informe de la Policía Local que acudió al lugar de los hechos, unido al hecho de que el accidentado fue evacuado en ambulancia hasta el Hospital de xxxxx.

Por tanto, debe centrarse el análisis en determinar si el obstáculo y/o deficiencia causante de la caída -según la parte reclamante-, era de entidad suficiente para el nacimiento de la responsabilidad de la Administración, o fácilmente salvable por los viandantes con una mínima diligencia.

Al respecto, debe tenerse presente -según la doctrina consolidada- que la propia actuación de la víctima debe ser valorada para moderar y atemperar equitativamente la responsabilidad administrativa (entre otras muchas,



Sentencias del Tribunal Supremos de 10 de febrero de 1989, 14 de septiembre de 1989 y 29 de mayo de 1991).

También se pueden citar las siguientes Sentencias:

- Del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, de 21 de enero de 2002, que desestima la reclamación de responsabilidad por una caída, al tropezar con la base de cemento de un armario regulador de semáforos que era de gran tamaño y suficientemente visible para todas las personas que caminasen por este tramo, puesto que aunque la base no estaba señalizada, teniendo en cuenta que el evento dañoso se produjo a plena luz del día, la presencia del obstáculo no dejaba de ser clara y manifiesta para cualquier viandante que prestara un mínimo de atención y cuidado, que resultaban especialmente exigibles debido al estado de obras en que se encontraba toda la zona, por lo que la causa del tropiezo debe achacarse a la propia distracción de la lesionada que no se apercibió de la presencia del obstáculo.

- Del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 29 de julio de 2002, en un supuesto de loseta de dos centímetros de grosor levantada por las raíces de un árbol.

- Del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 11 de enero de 2003, que contempla el supuesto de falta de una loseta en una vía pública céntrica y principal de la ciudad, señalando la Sala que la causa de la caída es la desatención y descuido de la demandante cuando caminaba por aquel lugar en que faltaba la loseta.

- Y ésta ha sido también la doctrina mantenida por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el caso de una baldosa suelta en el cementerio municipal de Cáceres (recurso contencioso- administrativo 715/2000), en el mantenimiento de un poste metálico para colocar un cartel informativo o publicidad que era un elemento visible tanto en su altura como en su base y estaba situada al lado de una zona donde cambia la línea de baldosas de la acera (recurso 13/2001), en el supuesto de agujeros y baldosas rotas de escasa entidad en la acera de la C/ Gil Cordero de Cáceres (recurso 283/2001), grietas en el asfalto de una calle urbana (recurso 1.200/2001), baldosa levantada (recurso 1.538/2001), rebaje en el asfalto junto a un imbornal

(recurso 1.556/2001), hueco entre baldosas (recurso 355/2002) o rebaje de una alcantarilla en un paso de peatones (recurso 1.181/02)".

- Del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 25 de octubre de 2005, que en su fundamento de derecho cuarto dice: "El lugar del acerado donde la demandante tropezó todavía se encontraba en obras, aspecto conocido por la misma al poder observar las baldosas colocadas intermitentemente a lo largo de unos ocho o diez metros, las cuales respondían a la finalidad de proteger los huecos de las arquetas, produciéndose la caída por una distracción de la actora que al acceder a la acera no se apercebó de la protección provisional de uno de los huecos instalados por el Ayuntamiento, no bastando con un tropiezo en la acera, para que el Ayuntamiento sea responsable de las consecuencias dañosas que se puedan producir sobre las vías y bienes de titularidad municipal. El referido obstáculo -la baldosa con la que la actora tropieza- no se considera por lo tanto relevante para entender existente la requerida relación de causalidad, atendiendo a factores de adecuación para la producción del resultado lesivo que tuvo lugar, la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones y al estándar de eficacia que es exigible a los servicios municipales de conservación puesto que, en otro caso, se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad y convertiríamos a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados con independencia del actuar administrativo, transformando el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico, como ha dicho el Tribunal Supremo en las sentencias de fechas 5 de Junio de 1998 y 13 de Septiembre de 2002".

En el presente caso, en el reportaje fotográfico realizado por el Ingeniero de Vías y Obras municipal se evidencia la existencia de importantes deficiencias e irregularidades en el pavimento de la acera, que no podían salvarse con una mínima diligencia por parte de los viandantes. Razón que determina que la caída sea imputable a la Administración y no a la conducta del perjudicado.

Consta así acreditado que la acera no estaba en condiciones de garantizar la seguridad de las personas que transitaban por ella, lo cual es constitutivo de un funcionamiento anormal de la Administración que la hace

incurrir en responsabilidad, de acuerdo con el artículo 106 de la Constitución y con el artículo 139 de la Ley 30/1992.

Puede concluirse, por tanto, que se aprecia una relación causal entre la existencia del hueco en la vía y el accidente sufrido, razón por la que este Consejo Consultivo considera que debe responder la Administración de los daños alegados de contrario.

**7ª.-** En cuanto a la cuantía indemnizatoria, ésta deberá ser fijada en el correspondiente procedimiento contradictorio. La valoración de daño, necesariamente compleja, ha de basarse en criterios orientativos y equitativos, toda vez que la reclamante no justifica con criterio alguno la cuantificación de la indemnización que solicitan. Debe ponerse de manifiesto que el único daño que resulta acreditado en el expediente es la fractura de la cabeza del 5º metacarpiano de la mano izquierda, que determinó la inmovilización del dedo durante 8 días, sin que conste que ello impidiera al reclamante la realización de sus tareas habituales.

Este Consejo considera que para su determinación podrían tenerse presentes por parte de la Administración, como índices referenciales, las previsiones contenidas en el anexo a la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de Seguros privados, y las resoluciones judiciales que últimamente han cuantificado esa responsabilidad objetiva, todo ello dentro del correspondiente procedimiento contradictorio.

En todo caso, cabe convenir que la utilización de algún baremo objetivo es admisible, pero siempre y cuando se utilice con carácter orientativo y no vinculante, ya que debe precisarse y modularse en el caso concreto en el que surge la responsabilidad patrimonial; de forma que si el interesado acredita que la cantidad obtenida mediante su utilización es insuficiente, la Administración primero y los Tribunales después pueden corregir esa concreción hasta que se produzca una efectiva reparación integral del perjuicio y, al contrario, si resulta excesiva, reducirla a sus justos términos.

En cualquier caso, el importe de la indemnización debe ser actualizado a la fecha en que se ponga fin al procedimiento, de acuerdo con lo establecido en la ya citada 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, en los términos expuestos en el cuerpo del presente dictamen, en 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.

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