



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 21 de junio de 2007, 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 18 de mayo 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 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 21 de mayo de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 462/2007, 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 la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

**Primero.-** Con fecha 28 de septiembre de 2005, tiene entrada en el registro general del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, de 76 años de edad, en la que solicita ser indemnizada debido a los daños sufridos en un accidente, el día 19 de septiembre del mismo año, cuando "salió de compras y al llegar a la C/ xxxxx a la altura del número 10 pisé el borde de la acera que estaba roto y caí al suelo haciéndome daño en ambas manos, auxiliada por la dueña de la tienda (...)



Dña. fffff quién llamó a una ambulancia que me llevó a urgencias del hhhhh donde me inmovilizaron la mano derecha (...)"

Acompaña a la reclamación el informe de urgencias, el informe médico de un centro de salud, fotocopia de una tarjeta con los datos personales de una testigo, un informe médico de la evolución de las lesiones, informe médico de la visita realizada en una clínica privada, certificado de las visitas realizadas a una unidad de fisioterapia, certificado médico de la fecha de alta médica y la factura de una empresa fotográfica por cuatro fotos realizadas en la calle en la que se produjo su caída.

No señala valoración alguna sobre la cuantía de la indemnización solicitada.

**Segundo.-** En resolución de 4 de octubre de 2005, se acuerda iniciar el procedimiento, dando traslado a la aseguradora del Ayuntamiento, solicitando los informes pertinentes a los servicios afectados.

**Tercero.-** Consta en el expediente administrativo un informe del ingeniero de obras públicas municipal, fechado el 10 de octubre de 2005, solicitado a instancia de la instructora del procedimiento, en el que manifiesta "que en el lugar de los hechos, c/ xxxxx número 10, existe un bordillo que presenta una deficiencia consistente en la falta de un trozo del mismo en su cara superior, de unos 15 centímetros de longitud por 5 centímetros de espesor medio, ahora bien, en ese lugar no existe paso de peatones, siendo la deficiencia bastante visible".

**Cuarto.-** EL 26 de julio de 2006, D. yyyyy, abogado, en nombre y representación de la reclamante –cuyo título de representación no consta en el expediente administrativo– presenta un documento que concreta la indemnización solicitada en la cuantía de 9.937,47 euros, así como informes médicos sobre las lesiones producidas y sus secuelas, facturas de farmacia y de una empresa fotográfica, así como las propias fotografías realizadas en el lugar de la caída.

**Quinto.-** Abierto el periodo probatorio, el día 13 de septiembre de 2006, comparecen la testigo señalada por la reclamante, Dña. fffff, y la reclamante asistida de su representante.



La testigo, a preguntas del instructor, manifiesta:

“(...) el día del incidente oyó revuelo en la calle, se asomó y vio que la perjudicada estaba en el suelo, la metieron en la tienda y la testigo al ver que la perjudicada tenía dolores, llamó al 112.

»La testigo no la vio caer: La perjudicada tropezó con el bordillo de la acera, esto dice la testigo según ve la fotografía incorporada al expediente, aunque asegura que ella no la vio caer, pero por lo que oyó que la gente decía que fue con el bordillo con la que la perjudicada tropezó.

»La testigo afirma que la perjudicada decía que se había caído por culpa del mal estado del bordillo”.

**Sexto.-** Concluida la instrucción del expediente, con fecha 11 de diciembre de 2006 se da trámite de audiencia a la parte interesada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos.

El representante de la interesada presenta un escrito en el que reitera sus pretensiones, dándolas por reproducidas.

Consta en el expediente un informe médico pericial fechado el 20 de febrero de 2007, que describe las lesiones, secuelas y tiempo de curación de las mismas, producidas por la caída de la reclamante. En dicho escrito constan como antecedentes patológicos:

“Frecuentes caídas en casa, una caída en la calle hace unos 2 años (cree que fue indemnizada también por ssss) (...), hace unos tres años, accidente de tráfico con lesión cervical, indica que ya antes había sido atendida por patología ósea (...). Presenta deformidad óseas con separación de ambos 5<sup>os</sup> dedos”.

**Séptimo.-** En escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de xxxxx el 21 de marzo de 2007, la parte reclamante valora el informe médico



pericial presentado, criticando la valoración que se hace de las anteriores caídas y la de las patologías óseas.

**Octavo.-** La propuesta de resolución, de 17 de abril de 2007, señala que procede estimar parcialmente la reclamación presentada, al considerar suficientemente probada la relación de causalidad entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño irrogado.

Se trata de una estimación parcial porque, según se afirma en la propuesta, no se ha considerado acreditado la totalidad de las lesiones sufridas. Así, la reclamante solicita la cantidad de 9.937,47 euros en concepto de las lesiones sufridas, desglosada de la siguiente manera: 8.335 euros por las lesiones impeditivas; 1.554,99 euros por las secuelas sufridas, al estimar que deben concederse 3 puntos a la impotencia en la aducción del quinto dedo de la mano derecha; y 47,48 por los gastos de farmacia y fotografías.

No obstante la propuesta de resolución, teniendo en cuenta el informe médico de daño corporal, considera acreditados 86 días en concepto de lesiones sufridas, 7 días de ellos impeditivos y 22,94 los gastos de farmacia, no considerando acreditado que las secuelas sean consecuencia del accidente objeto de la presente reclamación. Por ello, la indemnización adecuada es de 2.166,16 euros, no valorándose tampoco la factura de las fotografías.

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.

3ª.- Concurren en la parte 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 de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde del Ayuntamiento a favor de aquélla, 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.

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 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), la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1008/2005, de 1 de diciembre; 1134/2005, 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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por Dña. xxxxx a causa de una caída en la vía pública por el mal estado de la acera, en concreto de su bordillo.

La cuestión planteada en el presente expediente consiste en determinar si en la reclamación objeto del mismo concurren los presupuestos legales para conceder la indemnización solicitada.

La 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.

Es preciso hacer una observación a la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial, toda vez que existe una evidente tardanza en su realización, lo que 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 de responsabilidad patrimonial de la Administración se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

6ª.- 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", 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 2568/1986, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, establece que "1. 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".

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios para la "pavimentación de vías públicas urbanas", según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Debe entenderse que esta competencia incluye el mantenimiento y la conservación de dichas vías en condiciones adecuadas que permitan garantizar la seguridad de las personas y vehículos llamados a utilizarlas.

Tal como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en 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".



En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del mismo.

Recae sobre la parte interesada la carga de la prueba, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

El principio de la carga de la prueba se determina sobre la base de la naturaleza de las cosas, de modo tal que se presumen determinados hechos sobre la base de las cualidades que generalmente tienen las personas, cosas o fenómenos y en consecuencia debe probarse lo contrario; por ejemplo, si se presume el buen estado de la acera, es porque no hay obstáculos ni agujeros y aparece limpio, generalmente no ha resbalado nadie y por lo tanto lo extraordinario sería que hubiera caídas, siendo lo extraordinario lo que debe probarse frente a lo ordinario, que es lo que se presume.

Por este motivo, la mayor probabilidad de que un determinado hecho se haya desarrollado conforme a parámetros de normalidad pone la prueba a cargo de quien afirma un acaecimiento anormal o excepcional en ese contexto (Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 1998).

El principio lógico de la carga de la prueba, por su parte, considera que es más fácil probar las afirmaciones positivas que las afirmaciones negativas, de modo que quien hace una afirmación positiva tiene que probar frente al que hace una afirmación negativa.

En el supuesto objeto de examen, la interesada manifiesta que ha sufrido una caída como consecuencia del mal estado del bordillo, y aunque no ha presentado ningún testigo directo que haya visto la caída ni si ésta se produjo concretamente por el defecto del bordillo, la Administración ha dado por probados los hechos, y los ha considerado suficientes, esto es, que la grieta es relevante y objetivamente peligrosa –tenía 15 cm de ancho por 5 cm de profundidad– sin valorar si se cruzaba la calle o no, dado que el lugar no es un sitio adecuado para hacerlo.





No hay que obviar que el artículo 124.1 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 noviembre, bajo la rúbrica "Pasos para peatones y cruce de calzadas", señala que "En zonas donde existen pasos para peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades (...)". Por otro lado el bordillo de la acera no es el sitio adecuado para circular so pena de realizar equilibrios, sino que es pisado ocasionalmente, y es fundamentalmente el punto de separación protectora de la calzada objeto del tráfico con la acera.

Teniendo pues, con las referidas consideraciones, por acreditada a juicio de la instrucción del procedimiento la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio, y concretamente dónde se produjo exactamente el accidente, y valorada como relevante la entidad del desnivel del bordillo, que por ello no garantiza las condiciones objetivas de seguridad para los peatones, no cabe plantearse la posibilidad de una concurrencia de responsabilidades o la teoría del riesgo general de la vida, centrando únicamente la controversia en la acreditación y valoración de los daños sufridos.

Del informe médico pericial, obviando más consideraciones como las frecuentes caídas en casa y otra caída en la calle, dado que se desconocen las causas, se desprende "que el tratamiento y secuelas que se indican por el traumatólogo Dr. ggggg no se corresponden con las lesiones iniciales (el traumatólogo indica pérdida de la aducción de 5º dedo), por lo que no se consideran producidas por este accidente. Además la lesionada presenta patología previa por enfermedad en diferentes grados (artrosis, osteoporosis), no apreciándose signos traumáticos en los estudios objetivos radiológicos realizados tras el accidente". La autora del referido informe pericial considera que no presenta secuelas, y toma en consideración "un tiempo de curación de 86 días, desde el 19 de septiembre de 2005 hasta el 13 de diciembre de 2005, habiendo estado impedida para su ocupación habitual durante 7 días, al habersele indicado reposo de la extremidad durante dicho tiempo".

La reclamante presenta un escrito de 21 de marzo de 2007, disconforme con la valoración realizada de la lesión del quinto dedo; no obstante, no realiza esfuerzo probatorio alguno sobre la efectividad de las secuelas de la lesión de ese dedo, sino que se pone a disposición de un nuevo informe médico con carácter dirimente.



Por ello procede realizar una estimación parcial, en los términos descritos, al considerarse probada la relación de causalidad entre el mal funcionamiento del servicio público y gran parte, que no todos, de los daños alegados.

7ª.- Respecto al importe de la indemnización, este Órgano Consultivo considera que debe indemnizarse con una cuantía mayor a la establecida por el Ayuntamiento, dado que a la cantidad de 2.166,16 euros propuestos por la Administración, debe añadirse la factura de las fotografías de la calle donde se produjo el accidente, factura incorporada al expediente administrativo, por cuantía de 24 euros, por considerarlo un gasto necesario para la prueba de los hechos alegados, lo que supone un total de 2.190,16 euros.

El importe de la indemnización deberá actualizarse 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 2.190,16 euros, 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.