



Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 26 de julio de 2007, ha examinado el *expediente de reponsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyyyy en nombre y representación 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 3 de julio 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. yyyyyy, en nombre y representación de su esposa, 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 11 de julio de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 661/2007, 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 en funciones del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Quijano González.

**Primero.-** Con fecha 22 de marzo de 2006, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial formulado por D. yyyyyy, en nombre y representación de su esposa, Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos por ésta en una caída por el mal estado de la acera por la que transitaba.



Manifiesta en su escrito que "Mi esposa xxxxx, titular de D.N.I xxxxx, a las 12 horas del día 13 de marzo de 2006, sufrió una caída en la C/ xxxxx de xxxxx a consecuencia del estado de la vía pública, estado debido a las obras que están siendo realizadas por el Ilmo. Ayuntamiento de esta Villa. Que la caída se produjo al tropezar mi esposa con una alcantarilla que actualmente sobresale unos 5 cm. del pavimento, siendo testigos del hecho Dña. ttttt y Dña. ddddd. Que mi esposa fue atendida en el hospital de los hhhhh donde le diagnosticaron rotura de hueso en el pie izquierdo. Es por lo que solicita que se indemnice a mi esposa por los inconvenientes derivados de una lesión que coloca en situación de dependencia durante un período mínimo de un mes y medio. Que se dispongan las medidas de seguridad necesarias para evitar más accidentes debidos a la negligencia en la prevención de riesgos para el ciudadano en estas obras que ya duran un año".

Acompaña a su reclamación informe de urgencias del Hospital de los hhhhh de xxxxx y D.N.I del reclamante, D. yyyyy.

No cuantifica el importe de la indemnización solicitada.

**Segundo.-** Con fecha 24 de marzo de 2006, se acuerda por Decreto del Sr. Alcalde la iniciación del expediente de responsabilidad patrimonial y el nombramiento de instructor.

**Tercero.-** Por escrito de 24 de marzo de 2006, se requiere a la interesada para que aporte al expediente cuantas alegaciones, documentos e informaciones estime pertinentes, así como la proposición de la prueba que acredite los hechos en que basa su reclamación, concretando los medios de que intente valerse.

**Cuarto.-** Con fecha 6 de junio de 2006, notificado el 9 de junio, se cita a Dña. ddddd para que comparezca, en calidad de testigo, en el Ayuntamiento de xxxxx, el día 19 de junio a las 13.30 h.

**Quinto.-** En dicha fecha comparece la testigo anteriormente citada y manifiesta: "Que la declarante iba a trabajar el día 13 de marzo de 2006, cuando presencié como Dña. xxxxx tropezó y se cayó en la acera debido a la existencia de unas obras que estaban realizando en la C/ xxxxx de esta Villa. Dicha señora tropezó contra el borde de una arqueta de hierro que se



encontraba elevada sobre el rasante de la acera. Que a continuación trató de levantar a dicha señora que se quejaba de tener dolores en la pierna y debido a su peso no tuvo fuerzas para levantarla aunque sí lo hicieron otros señores que acudieron cuando presenciaron la caída. Que no sabe más aunque reconoce que no existía señalización alguna y que la zona se encontraba en pésimas condiciones”.

**Sexto.-** Por escrito de fecha 20 de junio de 2006 se da traslado por parte del Ayuntamiento a ssss del indicado siniestro por tener concertada con ellos una póliza de seguro de responsabilidad civil.

**Séptimo.-** Con fecha 11 de julio de 2006, notificado el 13 de julio, se concede trámite de audiencia a la interesada para que, en un plazo de once días, pueda formular alegaciones y presentar documentos y justificaciones que estime pertinentes. No consta la presentación de alegaciones.

**Octavo.-** Con fecha 29 de septiembre de 2006, notificado el 4 de octubre, se requiere a la interesada para que remita el parte de sanidad indicando la duración de las lesiones, así como de las secuelas padecidas.

Dichos documentos se remiten con fecha 6 de octubre de 2006.

**Noveno.-** El 6 de febrero de 2007 se emite un informe por parte del Arquitecto Técnico del Ayuntamiento de xxxxx en el que manifiesta que: “Examinado el expediente de referencia se informa que efectivamente el día 14 de marzo pp., en la C/ xxxxx existían unas obras de pavimentación de la misma. El día indicado se habían elevado las arquetas a la nueva cota y efectivamente, sobresalían 5 cm. sobre el antiguo pavimento. Se informa que durante las obras no se pudo cortar el paso peatonal, pero deben ser los mismos los que deben tomar las debidas precauciones al haber elegido ese paso como alternativa de tráfico”.

**Décimo.-** Con fecha 7 de febrero de 2007 se da de nuevo trámite de audiencia a la interesada para que en un plazo de once días pueda formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

No consta que se presenten alegaciones.



**Décimo Primero.-** El 4 de junio de 2007 se dicta por el órgano instructor propuesta de resolución en la que propone estimar la reclamación presentada, por quedar acreditada la relación de causalidad entre el daño causado 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.

**3ª.-** Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992.

Sin embargo hemos de hacer una matización en cuanto a la representación. Conforme al artículo 32.3 de la Ley 30/1992, para formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones o renunciar derechos a nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado. Así, se manifiesta por la jurisprudencia que, para formular reclamaciones en nombre de otra persona,



deberá acreditarse la representación mediante documento público, documento privado con firma notarialmente legitimada, y en su caso legalizada, o poder apud acta.

En el presente caso, no consta acreditada en el expediente la representación del reclamante que actúa en nombre de la interesada. Al haberse admitido sin embargo la reclamación por el Ayuntamiento, se presume que ante el mismo consta la representación de la interesada por alguno de los medios que señala al efecto el artículo 32.3 de la Ley 30/1992. Dicho hecho debería haberse puesto de manifiesto en el expediente administrativo.

No obstante, y con el fin de evitar más retrasos en la resolución del presente expediente, este Órgano Consultivo va a entrar en el fondo del asunto, advirtiendo que, para no incurrir en una causa de anulabilidad, conforme al artículo 63 de la Ley 30/1992, citada, la acreditación de la representación deberá constatarse antes de dictar la resolución.

Al respecto, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 104/1997, de 2 de junio, "la falta de acreditación de la representación procesal, si el defecto se reduce a aquélla, tiene carácter subsanable, de forma que no puede conllevar automáticamente la inadmisión del escrito sino hasta después de ser requeridos, y no aportados, los documentos omitidos". (También Sentencias del Tribunal Constitucional 163/1985, 117/1986, 132/1987, 59/1988, 174/1988, 6/1990, 92/1990, 213/1990, 133/1991 y 350/1993).

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde la Junta de Gobierno Local, en virtud de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde del Ayuntamiento de la Corporación local, 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. No constando el mencionado acuerdo de delegación en el expediente remitido a este Órgano Consultivo, es de suponer que la delegación de competencias efectuada reúne todos los requisitos previstos en el artículo 13 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002) y 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 el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyyy, en nombre y representación de sus esposa, Dña. xxxxx, por los daños sufridos a causa de una caída por el mal estado e la acera.

El reclamante ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En efecto, el suceso aconteció el 13 de marzo de 2006 y la reclamación se presentó el 22 de marzo siguiente, dentro, pues, del plazo legalmente establecido para ello.

**6ª.-** En cuanto al fondo del asunto, 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 2568/86, 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: "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", lo que necesariamente incluye su mantenimiento, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.



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 el expediente que nos ocupa, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de la 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.

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 defectuoso estado de la vía pública, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

La Sentencia del Tribunal Supremo 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.

La Jurisprudencia establece (Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1998, y de 16 de enero de 1996, entre otras) que, "la prueba de las obligaciones incumbe a quien reclama su cumplimiento, en consecuencia es a la recurrente a quien correspondía probar la existencia del nexo causal indispensable para que surja la obligación de indemnizar, y al no hacerlo así es





claro que la sentencia recurrida no comete la infracción que se le imputa, criterio éste sostenido reiteradamente por la Jurisprudencia de este Tribunal, por todas sentencia de 10 de Febrero de 1996”, y que, además, “la existencia de un daño, o lesión patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada constituye el núcleo esencial de tal responsabilidad patrimonial; daño que ha de ser real y efectivo no traducible en meras especulaciones o simples expectativas y pesando sobre el interesado la carga de la prueba del mismo, sin que en el caso aquí enjuiciado haya existido probanza efectiva y concreta sobre la realidad material del daño sino una simple alegación de su existencia”.

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, inmediata y exclusiva 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 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 la declaración testifical se pone de manifiesto que la caída ocurrió en el punto indicado y que no existía señalización alguna estando la zona en pésimas condiciones. Estas declaraciones se corroboran con el informe emitido por el Arquitecto Técnico del Ayuntamiento en el que señala: “que efectivamente el día 14 de marzo pp., en la C/ xxxxx existían unas obras de pavimentación de la misma. El día indicado se habían elevado las arquetas a la nueva cota y efectivamente, sobresalían 5 cm. sobre el antiguo pavimento. Se informa que durante las obras no se pudo cortar el paso peatonal, pero deben ser los mismos los que deben tomar las debidas precauciones al haber elegido ese paso como alternativa de tráfico”.

Existen discrepancias en cuanto al día en que se produjo la caída. Por el reclamante se señala que fue el 13 de marzo de 2006 y en el informe del Arquitecto Técnico del Ayuntamiento se habla del día 14 de marzo. Sin embargo, del expediente se deduce que las obras se estaban efectuando durante un largo periodo de tiempo y que las mismas no estaban señalizadas, no cerrándose la calle al paso de peatones.

Partiendo de este presupuesto, el Consejo entiende que los términos de la reclamación son suficientes para considerar que la interesada atribuye la responsabilidad del Ayuntamiento a un inadecuado ejercicio de la competencia que al mismo le corresponde de garantizar la seguridad de las personas cuando transitan por las vías públicas. Pues bien, acreditada la caída en el lugar indicado y por el motivo ya comentado, hay razones suficientes para que el Ayuntamiento quede obligado a probar que esa seguridad estaba correctamente garantizada. Lo cierto es que la perjudicada encuentra en la acera un obstáculo no habitual en ella y, además, que ha podido circular por el lugar sin impedimentos físicos para el tránsito (igual que habían circulado, al parecer, otras muchas personas). La principal prueba que podía exonerar de responsabilidad al Ayuntamiento sería, lógicamente, la que demostrara que la zona de obras se encontraba con todas las medidas de seguridad necesarias, entre ellas la señalización (pero también, en su caso, otras como el aislamiento de la concreta zona de actuación).



El Consejo considera que esa prueba no se ha producido, no constando que la zona de obras estuviera debidamente señalizada.

Se dan, pues, los requisitos para apreciar, con la documentación remitida, la responsabilidad de la Administración. No obstante, vista dicha documentación, el Consejo considera que nos encontramos ante un supuesto de concurrencia de culpas, pues en la caída también influyó de modo decisivo la propia perjudicada. En efecto hay que tener en cuenta que aunque las obras no estuvieran debidamente señalizadas y la zona debidamente acotada –partimos, conforme a lo explicado, de que no se ha probado que existieran dichas medidas–, cabe pensar que, circulando con una diligencia normal, era apreciable la existencia del obstáculo con el que tropezó, se habían elevado las arquetas a la nueva cota y sobresalían 5 cm, altura suficientemente visible, y, en consecuencia, pudo evitar la caída con una mínima atención.

Al respecto, ha de tenerse presente que, según doctrina consolidada, la propia actuación de la víctima debe ser valorada para moderar y atemperar equitativamente la responsabilidad administrativa (entre otras muchas, Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1989; 14 de septiembre de 1989 y 29 de mayo de 1991).

Ponderando todo lo expuesto, el Consejo considera que debe responder la Administración, pero que la indemnización ha de minorarse en un 30%, dada la concurrencia de culpa de la reclamante.

**7ª.-** En cuanto a la valoración del daño, se habrá de dilucidar en expediente contradictorio, con audiencia de la reclamante, teniendo en cuenta que puede acudir, en las partidas que procedan, a la aplicación analógica del baremo incluido en la Resolución de 24 de enero de 2006 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 que resultarán de aplicar durante 2006.

En cualquier caso los daños han de resultar de una prueba plena, que los acredite como tales y justifique una relación con el accidente sufrido.



Todo ello sin perjuicio de su actualización de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

### **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. yyyyy, en nombre y representación de su esposa, 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.