



Sr. Amilivia González, Presidente  
  
Sr. Estella Hoyos, Consejero y  
Ponente  
Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Pérez Solano, Consejero  
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 3 de septiembre de 2009, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia 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 14 de julio de 2009 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. yyyy, en nombre y representación de 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 20 de julio de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 765/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

**Primero.-** El 29 de octubre de 2007 D. yyyy, en nombre y representación de su madre Dña. xxxxx, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante al Ayuntamiento de xxxx1 por los daños



sufridos por ésta en una caída ocurrida el 19 de octubre anterior, a la altura del nº 9 de la calle xxxx2, debido al mal estado en el que se encontraba el bordillo de la acera.

Expone que el percance causó a la interesada una fractura en la rótula de la rodilla izquierda de la que fue intervenida quirúrgicamente; que, una vez que aquélla reciba el alta hospitalaria, deberá ingresar en una residencia geriátrica asistida privada, ya que no hay plazas públicas ni concertadas disponibles en ese momento en la ciudad de xxxx1 y alrededores; y que la caída ha motivado que el compareciente y su hermana tengan que desplazarse periódicamente desde xxxx3 y xxxx4 hasta xxxx1 para atender a la lesionada.

Reclama, por ello, una indemnización -que no cuantifica- por los gastos médicos, farmacéuticos y de estancia en el Hospital y en la residencia; por los gastos de desplazamiento, dietas, comunicaciones telefónicas o de otro tipo vinculados al proceso de cura y rehabilitación; y por los días de baja y secuelas padecidos.

**Segundo.-** El 5 de diciembre de 2007 el Jefe de Policía Local informa que en el lugar donde se produjo la caída "existe una pequeña superficie que, a falta de baldosas, se había igualado con hormigón, faltando un trozo de bordillo". Se adjuntan varias fotografías del lugar.

**Tercero.-** Acordada la práctica de la prueba testifical, el testigo examinado identifica con precisión el lugar del percance y manifiesta que vio cómo la reclamante caía al suelo, que el motivo de la caída fue la falta de un bordillo de una profundidad de 14 centímetros, y que el desperfecto carecía de señalización.

**Cuarto.-** El 6 de marzo de 2008 el ingeniero de caminos municipal emite un informe en el que se limita a señalar: "El defecto en el embordillamiento de la acera es visible y la evitación de la caída totalmente posible".

**Quinto.-** El 10 de abril de 2008 el compareciente aporta el informe de alta del Servicio de Traumatología, fechado el 25 de marzo de 2008, así como una relación de los gastos y perjuicios económicos derivados del accidente (transporte, alojamiento y manutención; días de hospitalización y de baja improductiva; y días de trabajo perdidos por el compareciente y su hermana),



cuyo importe total asciende a 6.142,29 euros. Adjunta diversa documentación justificativa de gastos.

**Sexto.-** El 26 de diciembre de 2008 el reclamante expone que, como consecuencia del rechazo e intolerancia al material de síntesis de la prótesis implantada en la operación realizada el 19 de octubre de 2007, fue necesario intervenir nuevamente a la paciente el 25 de julio de 2008 y que fue dada de alta el 17 de noviembre con diversas secuelas.

Se adjunta al escrito varios informes médicos, una nueva relación de conceptos por los que solicita una indemnización total de 12.605,20 euros y diversa documentación justificativa de desplazamientos y manutención.

**Séptimo.-** Concedido el trámite de audiencia, no consta que se haya presentado escrito de alegaciones o documentación alguna.

**Octavo.-** El 1 de julio de 2009 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación y reconoce el derecho de la parte reclamante a percibir una indemnización de 9.028,81 euros por los días de hospitalización y de baja impeditivos sufridos y por las secuelas padecidas, sin que proceda el abono de cantidad alguna por el resto de gastos y perjuicios alegados.

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 se presentó la reclamación (29 de octubre de 2007) hasta que se formula la propuesta de resolución (1 de julio de 2009). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de 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.

**3ª.-** Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por referida la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Sin embargo, la Administración ha admitido tácitamente que el compareciente ostenta la representación legal de la lesionada, pues, aun cuando en el expediente no consta ningún documento acreditativo de dicha representación, se han admitido las actuaciones practicadas por aquél. No obstante lo cual, se advierte de la necesidad de su constancia documental con carácter previo a la resolución y abono de la indemnización.

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 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 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 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.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia ha venido modulando el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que “la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación 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 administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”. Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que “aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla”.

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, y no basta a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.



Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual, “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”.

E igualmente 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”.

**5ª.-** En cuanto al fondo del asunto, comprobadas la realidad y certeza de las lesiones sufridas por la reclamante y la regularidad formal de la petición, ha de analizarse si el 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.

La reclamante, a la sazón de 83 años de edad, manifiesta que la caída se produjo a consecuencia del mal estado en el que se encontraba el bordillo de la acera.

Los informes del ingeniero de caminos municipal y de la Policía Local, junto a las fotografías adjuntadas a éste último, constatan la existencia de deficiencias en el bordillo de la acera. También está probado, a la vista de la prueba testifical, que el percance se produjo a consecuencia del defecto citado.

Acreditadas, por tanto, la realidad y la causa de las lesiones, al ser el Ayuntamiento el responsable de la pavimentación y mantenimiento de vías públicas urbanas (artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local), y no haber sido alegada circunstancia alguna que pudiera exonerarle de responsabilidad, procede estimar la reclamación.



**6ª.-** Respecto al importe de la indemnización, la propuesta de resolución considera que debe abonarse a la interesada la cantidad de 9.028,81 euros, por 11 días de estancia hospitalaria, 156 días de baja improductiva y secuelas.

Este Consejo no comparte dicho criterio y considera que, de acuerdo con los informes médicos aportados, la valoración de los días de hospitalización, de baja y de las secuelas sería de 14.179,76 euros, por los siguientes conceptos:

I.- Indemnizaciones por incapacidad temporal:

- 11 días de hospitalización (del 19 al 25 de octubre de 2007 y del 25 al 28 de julio de 2008) x 61,97 euros/día = 681,67 euros.

- 154 días de baja improductiva (del 26 de octubre al 4 de diciembre de 2007 [40 días] y desde el 29 de julio hasta el 17 de noviembre de 2008 [112 días]) x 50,35 euros/día = 7.753,90 euros.

- 112 días de baja no improductiva (desde el 5 de diciembre de 2007 hasta el 25 de marzo de 2008) x 27,12 euros/día = 3.037,44 euros.

II.- Indemnizaciones básicas por lesiones permanentes (incluidos daños morales):

- 5 puntos (artrosis postraumática). En este aspecto, se advierte que tanto el reclamante como el Ayuntamiento han fijado como indemnización por secuelas el valor de cada punto -cuando hay 5 puntos- aprobado para el año 2004 (492,54 euros). Sin embargo, la aplicación correcta de la tabla de indemnizaciones básicas por lesiones permanentes debe hacerse multiplicando el valor asignado a cada punto en el año de referencia, en este caso el 2007 (541,35 euros), por el número de puntos en que se valora la secuela (en este caso, 5 puntos). Por tanto, la indemnización por este concepto debe ascender a 2.706,75 euros.

Ahora bien, no cabe olvidar que, como ha señalado reiteradamente este Consejo, la aplicación de los baremos fijados por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones tienen un carácter orientativo, en la concreción de la cuantía indemnizatoria en los expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración. Por ello, teniendo en cuenta que se reclama una cantidad





de 12.605,20 euros, el carácter no vinculante de tales baremos y la aplicación del principio de congruencia, conlleva la imposibilidad de abonar una cantidad superior a la solicitada.

A la vista de esta circunstancia, huelga analizar la procedencia del abono de los daños materiales reclamados.

Por ello, procede abonar la cuantía de 12.605,20 euros, que deberá ser actualizada 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 en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyyy, en nombre y representación de 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.