



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y  
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de septiembre de 2012, ha examinado el *procedimiento 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 27 de marzo de 2012 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 y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 28 de marzo de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 223/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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, vigente en el momento de la admisión a trámite. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

**Primero.-** El 3 de agosto de 2011 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2), debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída ocurrida el 5 de agosto de 2010,



sobre las 14:30 horas, en la calle la xx de esa localidad, "a la altura del paso de cebrá existente en las proximidades del supermercado qqqq", al resbalar "por causa de la existencia de arena sobre el defectuoso pavimentado existente en la acera que conduce hasta el mencionado paso de peatones". Expone que fue auxiliada por Dña. zzzz, que en ese momento salía del supermercado, a la que propone como testigo.

Alega que la "causa eficiente, real y directa" de la caída fue el deficiente estado del pavimento de la vía pública; y afirma que "solo una semana después de su caída, el Ayuntamiento realizó obras de pavimentación en esa zona, colocando los adoquines sobre el asfalto hasta entonces existente" y que "así lo manifestaron los propios operarios del Ayuntamiento a Dña. zzzz1, quien conversando con dichos operarios, estos le manifestaron que las obras se estaban ejecutando teniendo conocimiento el Ayuntamiento de la existencia de una caída días antes".

Reclama una indemnización que cuantifica por error en 14.718,70 euros, ya que solicita como cuantías resarcitorias las siguientes: 13.380,64 euros por 166 días de baja impeditiva, 4.205,82 euros por 6 puntos de secuelas y 1.338,06 euros en concepto del 10% del factor de corrección (lo que suma un total de 18.924,52 euros).

Adjunta a su reclamación copia de informes médicos.

**Segundo.-** El 29 de septiembre de 2011 el arquitecto municipal emite un informe en el que señala que "La zona a la que se refiere la reclamante, paso de peatones en la avenida de la xx, junto al supermercado qqqq, se encontraba en perfectas condiciones en agosto de 2010"; y añade que "No se han ejecutado obras en ese punto desde la fecha señalada".

**Tercero.-** En el trámite de audiencia la interesada alega que las afirmaciones del arquitecto municipal "no se corresponden con la realidad". Señala que "en las fechas siguientes en que la compareciente resbaló, se arregló ligeramente la pequeña cuesta donde (...) cayó y que desemboca en el paso de peatones entonces existente junto [a] esa cuesta y hacia el supermercado citado". Reitera que Dña. zzzz "puede acreditar la realidad de la caída, el lugar donde ésta se produjo y el estado en que se encontraba la vía" y que Dña. zzzz1 constató personalmente la realización de los arreglos realizados



en la vía tras la caída y fue informada por los obreros del motivo de dichos trabajos (vuelve a proponer a dichas personas como testigos). Asimismo manifiesta que "muchos meses después se han acometido obras de mayor envergadura en dicha vía pública, ensanchando la acera, colocando nuevo pavimento sobre la misma y un vallado, y desplazando el paso de peatones existente más abajo, en dirección a la Avda. de la xx".

Aporta un recorte de prensa del periódico "El Adelanto de xxxx2", cuyo titular es "Obras en el cruce con la avenida de xx1 para evitar más caídas" (lugar en el que, según afirma la reclamante, ocurrió la caída) y unas fotografías del estado actual de la zona.

**Cuarto.-** El 15 de marzo de 2012 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que no está suficientemente probado el lugar en el que ocurrió la caída, ya que la reclamante señaló inicialmente que se produjo en la calle de la xx y posteriormente se refirió a la avenida de xx1. Aun cuando en el antecedente de hecho cuarto de la propuesta de resolución se afirma que "se han practicado las pruebas testificales", esta actuación no consta en el expediente remitido.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

**Quinto.-** Mediante Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León de 19 de abril de 2012 se requiere del Ayuntamiento de xxxx1 que complete el expediente con la siguiente documentación:

- Documentación acreditativa de la prueba testifical practicada.
- Informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, relativo a lugar en el que, según las testigos, se produjo la caída, que deberá contener los extremos antes indicados.
- Documentación que acredite la concesión de un nuevo trámite de audiencia a la interesada en el que se le ponga de manifiesto el referido informe.
- Documentación que se genere como consecuencia de dicho trámite y, en su caso, la nueva propuesta de resolución que deba dictarse.



**Sexto.-** El 2 de julio de 2012 se recibe en este Consejo la siguiente documentación:

- Declaraciones testificales de Dña. zzzz y de Dña. zzzz1. La primera afirma que no vio la caída pero vio en el suelo a la interesada, "en la avenida xx2 c/v avenida xx1, enfrente del supermercado qqqq y a la altura de la bajada de la acera donde había una rampa". La segunda manifiesta que "días más tarde del percance operarios del Ayuntamiento estaban arreglando la zona donde se cayó la reclamante, en particular estaban quitando la fuerte pendiente de la acera".

- Informe del arquitecto municipal de 23 de mayo de 2012, en el que se señala lo siguiente:

"La acera de la Avenida de xx1 con vuelta a la Avenida de xx2 está ejecutada a base de baldosas de terrazo para exteriores y baldosas de tacos para exteriores. Desde la salida de la puerta de xx3 hasta el final de la Avenida de xx2, en un total de 500 m., tiene una pendiente coincidente con la de la calzada.

»En agosto de 2010 el Ayuntamiento procede a la limpieza y tratamiento de la acera para mejorar las condiciones antideslizamiento de las baldosas. Estos trabajos dejan la zona en perfectas condiciones de paso.

»Un año después de esta intervención, la Corporación decide modificar el paso de peatones existente en la zona, mejorando la situación del cruce con la Avenida de xx2 y la Avenida de xx1, teniendo en cuenta el peligro que suponía para los peatones las dos paradas que los vehículos debían realizar prácticamente en el mismo lugar (paso de cebra-señal de stop). Como consecuencia de este cambio, se modifica el trazado de la vía pública y, por tanto, de la acera existente, suavizándose la pendiente al haber aumentado su desarrollo. La citada acera tiene el mismo pavimento de baldosa que en el año 2010. Los adoquines que señala la interesada se han colocado para diferenciar la zona correspondiente a la acera (pavimento de baldosa) del espacio residual sin circulación (pavimento de adoquín), donde se ha situado una jardinera para impedir el paso de peatones. Por el interior, se ha construido una pequeña escalera, igualmente peatonal.



»Con las obras ejecutadas, además del tráfico en la intersección, se ha mejorado el trazado peatonal de la acera”.

- Nuevas alegaciones de la interesada, que reitera sus argumentos y su pretensión resarcitoria y aporta un informe médico de 1 de junio.

- Nueva propuesta de resolución desestimatoria de 18 de junio de 2012.

Analizada la documentación recibida, se reanuda el plazo para la emisión del 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, vigente en la fecha de admitirse a trámite la consulta.

**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 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. Consta que se presentó el 3 de agosto de 2011 y que la caída se produjo el 5 de agosto de 2010, dentro pues del plazo de un año previsto en la ley.

**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, 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 modula 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 aquél 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, sin que baste 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, la reclamante, de 57 años de edad, alega que la caída se produjo al resbalar a consecuencia de la existencia de arena sobre el defectuoso pavimento de la acera que conduce hasta el paso de peatones.

Está acreditada la realidad del daño patrimonial sufrido, por lo que es preciso determinar si éste fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.





El Ayuntamiento es responsable de la pavimentación y mantenimiento de las vías públicas urbanas (artículo 25.2.d de la Ley 7/1985, de 2 de abril), lo que le obliga a mantener las aceras en un estado de conservación adecuado para el tránsito peatonal. Este Consejo Consultivo ha señalado en numerosas ocasiones que el examen de la existencia o no de responsabilidad patrimonial de la Administración exige analizar si la actuación de ésta se ha ajustado al estándar razonablemente exigible al funcionamiento del servicio público. Por ello, aquella obligación del Ayuntamiento no puede exigirse de una manera tan exorbitante que obligue a la Administración a corregir inmediatamente cualquier tipo de deficiencia, por mínima que sea, o a eliminar los desniveles o las pendientes que puedan existir en la acera por la propia configuración de la vía pública. En otro caso se convertiría a las Administraciones Públicas 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; lo que, de acuerdo con la jurisprudencia, no es acorde con el sistema de responsabilidad patrimonial.

Sin embargo, sí cabe exigir del Ayuntamiento que adopte las medidas precisas para evitar, o al menos minimizar, los potenciales riesgos que la propia configuración de la vía pública pueda generar.

Por otra parte, debe recordarse que la deambulación por las vías públicas exige del peatón una mínima diligencia en su caminar, a fin de evitar y salvar los pequeños obstáculos que pueda haber en la calle, pero también para tomar las precauciones necesarias ante los peligros y riesgos consustanciales a la propia configuración de las aceras, puesto que no puede pretenderse una perfección absoluta, carente del más mínimo riesgo, en la configuración, nivelación y acabados de las aceras.

En el presente supuesto, la reclamante alega que la acera se encontraba en malas condiciones y no era adecuada para el tránsito peatonal.

De la documentación obrante en el expediente se desprende que la acera presentaba una pendiente pronunciada en la fecha de la caída (3 de agosto de 2010), que se procedió a su limpieza y tratamiento en el mes de agosto de ese año y que la configuración de la acera se modificó un año después para mejorar el trazado peatonal y suavizar la pendiente.



Examinados los elementos probatorios, puede considerarse que el estado del pavimento el día de la caída no era adecuado, de acuerdo con el estándar mínimo exigible al servicio público. El informe del arquitecto municipal señala que en agosto de 2010 se procedió a "la limpieza y tratamiento de la acera para mejorar las condiciones antideslizamiento de las baldosas" y que estos trabajos "dejan la zona en perfectas condiciones de paso". Sin embargo, la prueba testifical acredita que estas labores se realizaron pocos días después del percance sufrido por la reclamante. De ello se infiere que el estado que presentaba el pavimento en la fecha de la caída no era el adecuado, ya que el Ayuntamiento parece reconocer el riesgo que presentaba la configuración y situación de la acera, al admitir el arquitecto municipal que en agosto de 2010 (después del percance) se realizaron trabajos para limpiar la acera y mejorar las condiciones de antideslizamiento de las baldosas, que dejaron la zona en perfectas condiciones de paso –lo que presupone que las condiciones no eran buenas con anterioridad-.

Ahora bien, junto al riesgo objetivo imputable a la Administración, en la ocurrencia del percance se considera que ha concurrido también la culpa de la reclamante, en la medida que no prestó la diligencia y atención que es exigible para deambular por la calle, ya que la pendiente de la acera era perceptible a la hora del percance (14:30 horas del mes de agosto) para una persona, de 57 años, sin defectos físicos alegados, que debía haber extremado la precaución en ese tramo de acera.

Por tanto, aunque ha existido un defectuoso funcionamiento del servicio público municipal, la concurrencia de culpa en la reclamante obliga a minorar la responsabilidad del Ayuntamiento en un 50% y estimar parcialmente la reclamación.

**6ª.-** Respecto al importe de la indemnización, no obran en el expediente datos suficientes que permitan tasar los daños sufridos por la reclamante. Por tanto, la valoración deberá realizarse en un posterior expediente contradictorio tramitado al efecto en el que se dé audiencia a la reclamante.

Como se ha expuesto, la cuantía indemnizatoria será el equivalente al 50% de la valoración de los daños, al apreciarse concurrencia de culpas.



### **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 procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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