



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 Toro (Zamora) el día 7 de junio de 2012, ha examinado el *expediente 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 16 de mayo 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 sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 17 de mayo de 2012 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 309/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

**Primero.-** El 2 de septiembre de 2011 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos el día 22 de agosto de 2011 en la calle xx de esta localidad, en la que cayó al tropezar con una rejilla suelta y movable, a consecuencia de la cual le fue diagnosticada fractura de costilla derecha. Identifica a un testigo directo del accidente.



Adjunta a la reclamación reportaje fotográfico del lugar y del elemento deteriorado que fue la causa de la caída y parte del centro de salud y del servicio de Urgencias en los que recibió atención.

En escrito posterior de 19 de octubre comunica que recibió el alta médica el 10 de octubre de 2011 y concreta la indemnización solicitada en 3.039,85 euros, correspondientes a 50 días improductivos (2.763,50 euros), más un 10% en concepto de factor de corrección "en la medida –señala- en que los ingresos anuales de la anterior por trabajo personal no alcanzan los 27.211,63 euros siendo por otra parte de 0 euros dada su edad (79 años)". Añade que tal indemnización ha sido calculada conforme al baremo establecido por la Resolución de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones a aplicar en el año 2011.

**Segundo.-** Obran en el expediente los siguientes informes:

-Informe del ingeniero técnico de Obras Públicas Municipal de 14 de septiembre, en el que se indica: "Alguien (supongo que el o los propietarios) ha realizado obras en ella. Han soldado una chapa perforada encima de la rejilla. También han soldado una chapa lagrimada en el lateral que da a la fachada, tapando el agujero que se aprecia en las fotos".

-Informe del inspector de Obras Municipales de 5 de octubre, según el cual "Realizada la correspondiente visita a la calle xx nº 2, se observa la existencia de 2 rejillas de ventilación dispuestas en la acera. Estas rejillas de ventilación, según se ha podido averiguar, se corresponden con la ventilación del Centro de Transformación propiedad de qqqq (la más cercana al local de qqqq1) y la siguiente, parece ser, pertenece a la Comunidad de Propietarios de la calle xx nº2. Como se puede observar se han colocado sendas rejillas de menor hueco para, se supone, evitar la entrada de suciedad. Si se observa desde una perspectiva a cota de calle se ve cómo una de ellas sobresale (la perteneciente a la comunidad de propietarios), pudiendo suponer un obstáculo para la circulación de los ciudadanos".

Este último informe se complementa con otro de 18 de enero de 2012, en el que se señala que "Como conclusión final esta Inspección considera que el desnivel existente en el encuentro entre arquetas es mínimo (de un máximo de 2-3 mm) como se puede observar en las fotografías adjuntas considerándolo



como resalte más que como desnivel. El tropiezo sufrido por la demandante podría haber sido causado por la junta existente entre arquetas que puede modificar el paso al pisar sobre ella”.

**Tercero.-** El 6 de octubre se da traslado de la reclamación y de los informes técnicos de 14 de septiembre y 5 de octubre mencionados a qqqq, para que pueda personarse en el procedimiento. No consta la personación de esta empresa en él, si bien en escrito presentado por la interesada ante el Ayuntamiento el 16 de noviembre se indica “Que con fecha 8 de noviembre del año en curso se notificó a quien suscribe escrito de la Administración de zona Burgos-Soria de la compañía qqqq en cuya virtud ` la tapa o rejilla a la que Dña. xxxx hace referencia en su escrito, no corresponde a las infraestructuras de nuestras redes para suministro eléctrico situadas en la dirección mencionada. Por todo lo expuesto, entendemos que no procede asumir por nuestra parte indemnización alguna ´”.

**Cuarto.-** Por Decreto de la Concejala Delegada de Hacienda de 29 de noviembre se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y se procede al nombramiento de instructor, lo que se notifica a la reclamante.

**Quinto.-** El 15 de diciembre de 2011 se practica la prueba testifical propuesta por la interesada, en la que la testigo examinada ofrece una versión de los hechos coincidente con la que consta en el escrito de reclamación. Aclara además que en el referido lugar se han producido otras caídas.

**Sexto.-** El 20 de enero de 2012 se concede trámite de audiencia a la reclamante, la cual el 1 de febrero presenta escrito en el que reitera la pretensión y manifiesta que la situación de la rejilla al tiempo de la elaboración de los informes del inspector de Obras Municipal no guarda relación con la existente al tiempo de la caída. Al objeto de acreditar el carácter impeditivo de los días de baja aporta certificado médico, en el que se indica que “hasta el alta médica el 10 de octubre de 2011 estuvo impedida para realizar las tareas habituales precisando la ayuda permanente de su hija”.

**Séptimo.-** El 4 de mayo de 2012 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.



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 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 o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de la competencias efectuada por el Alcalde 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.

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.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.



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.

La eventual responsabilidad del Ayuntamiento encuentra además su base en el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, el cual establece que "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, ya citada.

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".

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 establecer si el expresado daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito 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 conviertan a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa 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.

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 e inmediata, 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. Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

En el caso examinado, este Consejo Consultivo considera que procede estimar la reclamación formulada por la interesada, ya que los datos constatados en el expediente permiten afirmar la realidad del accidente en las circunstancias y por los motivos que alega la reclamante. Existe, a juicio de este órgano, base probatoria suficiente (testifical, documental y gráfica) que acredita el mal estado de la acera y que, como consecuencia de ello, se ha producido el accidente que motiva la reclamación.

Como reconoce la propuesta de resolución, no es dable oponer frente a la pretensión de la reclamante el que la rejilla que motivó la caída no corresponde a ningún servicio de la competencia del Ayuntamiento, por cuanto la Administración titular de la vía pública -que sí es el Ayuntamiento de xxxx1- en ningún momento deja de asumir las obligaciones de cuidado y conservación de ésta, ni la responsabilidad por los daños que el funcionamiento del servicio pueda ocasionar a terceros, de tal suerte que el incumplimiento de esta obligación se erige en título de imputación de responsabilidad frente a dicha Administración.

Como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid de 25 de abril de 2006 "A la vista del artículo 25 de la Ley 7/85, reguladora de las Bases del Régimen Local, corresponde al Ayuntamiento la seguridad de los lugares públicos, la conservación de caminos, vías y el alcantarillado. Y la responsabilidad del Ayuntamiento surge por la titularidad en el ejercicio de dichas competencias que no se han ejercido adecuadamente lo





que ha supuesto un funcionamiento anormal de un servicio público de competencia municipal, comprensivo de un quehacer de la Administración demandada como acto de gestión pública, incluidas las omisiones, puramente materiales o de hecho, al no haber observado aquella las medidas eficaces y suficientes en orden al control, conservación y mantenimiento del alcantarillado y de la vía pública, conducta de omisión que producida en el seno de una actividad administrativa, en cuanto el artículo 25.2 d) y l) de la Ley de Bases de Régimen Local confiere al Municipio el ejercicio de las competencias en materia de servicio de alcantarillado y conservación de las vías públicas, supuso el funcionamiento anormal de un servicio público y desató un resultado dañoso no justificado, mediando además relación de causalidad entre el hecho imputado a la Administración y la lesión originada a la parte actora”.

La propuesta de resolución desestima la reclamación por falta de identificación del elemento causante del accidente. Frente a ello puede afirmarse que los elementos de prueba presentados por la parte interesada y los datos aportados por la Administración resultan, a juicio de este Consejo Consultivo, suficientes para tener por cierto el hecho, el daño producido y la causa por la que se produjo. Así, de la manifestación de la interesada, corroborada por la declaración de la testigo que obra en el expediente, resulta que el elemento causante del accidente fue la rejilla suelta existente en la acera, la cual además presentaba en su unión con la rejilla una rotura en las baldosas apreciable en las fotografías aportadas por la reclamante. Prueba del defectuoso estado de tal elemento es la reparación en él efectuada, que resulta de los informes emitidos por los técnicos municipales y de la prueba testifical. Por otra parte, respecto a la inspección ocular realizada por la Inspección Municipal de Obras y el posterior informe emitido por ésta, en el que refiere que más que desnivel ha de calificarse como un resalte el existente entre las arquetas de la acera, lo cierto es que como pone de manifiesto la interesada en el trámite de audiencia, esta comprobación fue realizada tiempo después de la reparación efectuada en la rejilla, por lo que no refiere la situación existente al tiempo del siniestro. A lo expresado cabe sumar la reiteración de caídas de otros viandantes en el punto del accidente, tal como resulta de la prueba testifical realizada por la empleada de establecimiento cercano a dicho lugar.

El conjunto de las circunstancias expuestas conducen a afirmar la existencia de nexo causal entre la actuación administrativa y el resultado dañoso alegado y por ello, al no constar en el expediente negligencia o



conducta culposa de la reclamante ni acontecimiento generador del daño que pueda calificarse de fuerza mayor y al apreciarse, de la valoración conjunta de las pruebas señaladas, un defectuoso funcionamiento del servicio público municipal que originó el accidente, la Administración no puede exonerarse de la responsabilidad legalmente establecida.

**6ª.-** Respecto al importe de la indemnización a abonar, el certificado médico oficial aportado por la reclamante en el trámite de audiencia permite calificar los 50 días transcurridos desde el día del accidente hasta el alta médica como días improductivos, en los que la interesada estuvo incapacitada para desarrollar su ocupación o actividad habitual, pues en él se indica que "hasta el alta médica el 10 de octubre de 2011 estuvo impedida para realizar las tareas habituales precisando la ayuda permanente de su hija." Conforme a ello procede reconocer por tal concepto una indemnización de 2.763,50 euros, a razón de 55,27 euros por día, conforme al baremo, utilizado habitualmente para el cálculo de las indemnizaciones procedentes por incapacidad temporal, que se contiene, en atención a la fecha de producción del accidente, en la Resolución de 20 de enero de 2011, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se publican las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal que resultarán de aplicar durante 2011 el sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

No procede sin embargo indemnizar a la interesada en la cantidad reclamada derivada de la aplicación del 10 % de factor de corrección, pues no se ha aportado acreditación de los perjuicios económicos causados.

En todo caso, 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:



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede dictar resolución estimatoria parcial, por importe de 2.763,50 euros, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, 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.