



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria
en funciones

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 2 de julio de 2009, 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 28 de mayo 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 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 4 de junio de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 547/2009, 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 del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- El 2 de febrero de 2009 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída en la vía pública, al tropezar con una arqueta.



En su escrito hace constar que “El día 16 de abril de 2008 sobre las 10:00 horas, (...) caminaba por la acera próxima al río del Paseo del xxxx2 de xxxx1, concretamente en un tramo situado frente al Puente xxxx3. Al pasar por allí tropecé con una arqueta que sobresalía del nivel del terreno, que se encontraba removida, en situación irregular, y sin ningún tipo de protección ni señal, lo que provocó que me cayera al suelo. En la zona el Ayuntamiento no había dispuesto ningún tipo de señalización para advertir del peligro, ni vallas para desviar el tránsito de los peatones por lugar seguro. Al parecer en aquella zona se ejecutaban obras, también sin señalizar, y el suelo de la acera en ese tramo estaba sin colocar ni rematar.

»La Policía Local de xxxx1 emitió informe (...) con fotografías donde hizo constar el estado del lugar donde se produjo la caída, indicando haber una tapa de arqueta ‘removida e inclinada’.

»Consecuencia de la caída sufrí lesiones siendo diagnosticada de fractura de troquíter de hombro derecho para cuya curación precisé tratamiento médico y rehabilitación, terminando el tratamiento y produciéndose la estabilización del proceso el 25 de septiembre de 2008”.

Acompaña a su reclamación:

1.- Copia del informe de la Policía Local de xxxx1 con fotografías, de fecha 17 de abril de 2008.

2. - Copia del informe de Urgencias del Servicio xxxx4 de Salud de fecha 16 de abril de 2008.

3.- Hoja de interconsulta de Traumatología del Sacyl de fecha 29 de mayo de 2008.

4.-Copia del informe médico del especialista en Traumatología y Cirugía Ortopédica.

5.- Informe médico de valoración de 25 de septiembre de 2008.

Solicita que se le indemnice por los daños y perjuicios sufridos en la cantidad de 17.791,27 euros.



Segundo.- Mediante Decreto de la Alcaldía de 3 de febrero de 2009 se requiere a la Secretaría del Ayuntamiento para que emita informe sobre la necesidad de iniciar el procedimiento sobre la reclamación presentada, los trámites a seguir y los informes que se deben incorporar al expediente sobre lo ocurrido, lo que se efectúa el mismo día.

Tercero.- En la misma fecha se solicitan informes a la Policía Local de xxxx1 y a los Servicios Técnicos Municipales. El 4 de febrero de 2009 se remite la reclamación efectuada a la compañía de seguros sssss y se solicita la emisión de informe sobre la cuantía reclamada: 83 días impeditivos, 80 no impeditivos y 11.175,46 euros por secuelas.

El Jefe de Servicios Municipales emite informe el 4 de febrero de 2009 en los siguientes términos: "El espacio referenciado sí que presentaba irregularidades en el pavimento, en esas fechas, por encontrarse en estado de obra inacabada y sin vallado. La situación estuvo motivada por inadvertencia de los servicios municipales, al prolongarse la temporalidad de la interrupción por finalización de contrato de equipo de personas de la campaña de fomento de empleo del año 2007.

»Consultando con la Policía Local sí tienen constancia del accidente que, según la reclamación escrita, se produjo el 16 de abril de 2008".

La Policía Local, en su informe de 17 de abril de 2008, señala que existían irregularidades en el pavimento, que las baldosas no están colocadas y que hay una arqueta removida e inclinada donde supuestamente ha tropezado esta persona. Acompaña fotografías del lugar de los hechos.

Cuarto.- El 19 de febrero de 2009 se presenta escrito por dos personas que presenciaron la caída, en el que indican que caminaban detrás de la reclamante y vieron que se caía al tropezar con una arqueta semihundida.

Quinto.- La compañía aseguradora sssss presenta, el 21 de abril de 2009, un informe en el que señala: "(...) la propuesta de indemnización, considerando únicamente aquellas lesiones derivadas directamente del accidente, asciende a 6.886,90 euros, conforme a: 43 días impeditivos, 40 no impeditivos y 6 puntos funcionales.



Sexto.- Mediante escrito de 22 de abril de 2009 se concede trámite de audiencia a la reclamante, que presenta alegaciones el 6 de mayo de 2009, oponiéndose a la valoración efectuada por la compañía aseguradora sssss.

Séptimo.- El 6 de mayo de 2009 el instructor formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación presentada, al quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos.

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 de responsabilidad patrimonial del que trae causa el presente 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, 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.

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. Los hechos que dieron lugar a la presente reclamación ocurrieron el 16 de abril de 2008 y la reclamación se presentó el 2 de febrero de 2009, dentro del plazo de un año legalmente establecido.

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, 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.- 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.

En cuanto al fondo del asunto, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, 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", 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”.

Comprobadas la realidad y certeza de las lesiones sufridas por la reclamante y las regularidad formal de su petición, debe establecerse si el expresado daño ha sido 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, ya citada.

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 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.

Por otro lado, es doctrina de nuestro Tribunal Supremo 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”. En este sentido procede citar la Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

Por lo tanto, para que responda la Administración es preciso que exista una relación directa de causa-efecto, de manera que no se vea interrumpida por la actuación de terceros o por la propia negligencia del perjudicado. La Administración no actúa como aseguradora universal y no se extiende, por lo tanto, su responsabilidad cuando interviene un tercero o cuando no existe una diligente actuación por parte del administrado, exigiéndose la diligencia que una persona regular y ordenada emplee en sus asuntos. En el mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia, al señalar que “Es requisito necesario para que prospere la acción indemnizatoria frente a la Administración que el daño o perjuicio sea consecuencia ‘exclusiva’ del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; en consecuencia, no procede declarar el derecho a



indemnización si los daños se han producido interviniendo otra causa, es decir como este Tribunal piensa, que el nexo de causalidad ha de ser exclusivo, sin tener inmisiones o interferencias extrañas en las que pudieran cooperar terceros o el propio lesionado, lo que habría de excluir la responsabilidad administrativa”.

Por otra parte, en cuanto a la prueba de la realidad efectiva del daño producido, la jurisprudencia establece (Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de enero de 1996 y de 17 de diciembre de 1998, 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 “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. Por lo tanto, la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con lo dispuesto en 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.

La parte reclamante aporta el parte médico de Urgencias en el que se evidencia que sufrió lesiones a consecuencia de una caída; la declaración testifical incorporada al expediente pone de relieve que la caída se produjo en el lugar donde dice la reclamante a consecuencia de tropezarse con una arqueta que estaba removida e inclinada.

Tanto el informe de la Policía Local como el del Servicio cuya actuación pudo dar lugar al resultado lesivo indican que el espacio referenciado sí que presentaba irregularidades en el pavimento en esas fechas, por encontrarse en estado de obra inacabada y sin vallado. La situación estuvo motivada por inadvertencia de los servicios municipales, al prolongarse la temporalidad de la interrupción por finalización de contrato de equipo de personas de la campaña de fomento de empleo del año 2007.

De los citados informes, de la declaración testifical y de las fotografías incorporadas al expediente queda indudablemente acreditado el defectuoso estado del pavimento de la vía pública y la falta de adopción por el Ayuntamiento de medidas para prevenir futuras caídas, como la señalización o el vallado del lugar.

Para exonerar al Ayuntamiento de responsabilidades es necesario demostrar que la zona se encontraba con todas las medidas de seguridad necesarias, entre ellas la señalización (pero también, en su caso, otras como el aislamiento de la zona).

En todo caso incumbe al Ayuntamiento la conservación y cuidado de las calles del municipio, ya que ostenta la competencia de velar por la seguridad, vigilancia y policía de las vías urbanas. El Ayuntamiento incumple, sin embargo,



tal obligación como demuestra el mal estado de la tapa de la arqueta determinante de la caída de la actora, sin que conste que tal circunstancia fuera reciente sino que más bien parece que se trataba de una situación prolongada en el tiempo dado el tipo de deficiencia detectada.

Ponderando todo lo expuesto, este Consejo considera que debe responder la Administración, ya que resulta acreditada la relación de causalidad entre el servicio público y el daño, razón por la que procede estimar la reclamación, al concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

6ª.- Por lo que se refiere a la valoración del daño, habrá de dilucidarse en expediente contradictorio, con audiencia de la reclamante, teniendo en cuenta lo siguiente:

- Puede acudirse, en las partidas que procedan, a la aplicación analógica del baremo incluido en la Resolución de 17 de enero de 2008, 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 2008, el sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

- 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:



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede dictar resolución estimatoria, en los términos expresados en el presente dictamen, 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.