



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero  
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero y  
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 18 de octubre de 2013, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. 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 5 de abril de 2013 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 D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 9 de abril de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 191/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

**Primero.-** El 10 de enero de 2013 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxx, de 87 años de edad, debido a los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida a consecuencia del mal estado de la calzada.

Expone en su escrito que "El día 17 de febrero de 2012 a eso de las 11.30 horas transitaba a pie, tranquilamente y caminando, por la calle xx con Travesía xx1, cuando al atravesar el mencionado cruce, caí al suelo como consecuencia de haber tropezado con unos adoquines sueltos que sobresalían



entre 2 y 3 cm. con respecto a los demás. Al caer, el peso de mi cuerpo quedó soportado en la pierna izquierda, causándome gran dolor e impedimento para poder moverme, razón por la cual corrieron en mi ayuda varias personas, siendo llamado por alguna de ellas el Servicio de Emergencias Sanitarias, llegando al lugar de los hechos una Unidad de Soporte Vital Básico, cuyos sanitarios me atendieron y me trasladaron hasta el Hospital General de xxxx1, donde fui atendido de urgencia”.

Adjunta a su reclamación copia del informe de la asistencia médica recibida por la Unidad de Soporte Vital Básico, del informe de Urgencias del Hospital General de xxxx1, del informe clínico de Traumatología y de la consulta externa de rehabilitación.

Reclama como indemnización la cantidad de 8.360,87 euros por las lesiones sufridas y propone como pruebas la documental que adjunta con su reclamación y la testifical en la que identifica debidamente a dos testigos de los hechos.

**Segundo.-** El 29 de enero se admite a trámite la reclamación y se nombra instructora del procedimiento, lo que se notifica al interesado.

**Tercero.-** Consta en el expediente el parte de intervención de la Policía Local en el que se indica que “(...) Personado en el lugar se observa a (...) sentado en una silla que le han facilitado los transeúntes que le han auxiliado y éste manifiesta que al cruzar la calle ha tropezado con un adoquín que está suelto, golpeándose en la rodilla izquierda, Que le impide mover la pierna. (...). Por parte del Agente se comprueba que efectivamente en el centro de la calzada en la confluencia de la calle xx y la Travesía del mismo nombre, hay un adoquín suelto que sobresale ligeramente del nivel del resto”.

Se adjunta informe fotográfico.

**Cuarto.-** El 14 de febrero el ingeniero municipal informa de que “(...) En esa fecha no se tenía conocimiento de anomalía en el pavimento de la calzada.

»Una vez se tuvo conocimiento a través de la Policía Local de la existencia de un adoquín que sobresalía 2 ó 3 cm., del nivel del resto del pavimento, se procedió a su recolocación el miércoles día 29 de febrero de



2012, resultando extraño que se levantara un único adoquín, permaneciendo los adoquines aledaños en su lugar al no haberse producido hundimiento o bache en el pavimento de la calzada.

»El lugar donde se localizaba este adoquín, en el centro de la calzada de la confluencia de las calles Travesía xx1 con c/ xx, no debería presentar obstáculo para el normal tránsito peatonal, donde hay espacio y visibilidad suficiente, a poco que se preste un mínimo de atención”.

Se adjunta fotografía del lugar.

**Quinto.-** El 28 de febrero se concede trámite de audiencia al interesado, quien presenta escrito en el que solicita que se le remitan los informes de Urbanismo, Obras y Servicios y de la Policía Local que obran en el expediente. No consta que se hayan formulado alegaciones.

**Sexto.-** El 21 de marzo de 2013 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no acreditarse relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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

**Séptimo.-** Por Acuerdo del Presidente del Consejo de 17 de abril de 2013 se solicita al Ayuntamiento que complete el expediente con la documentación que el interesado adjuntó a su reclamación y con la resolución del instructor por la que deniega la práctica de prueba testifical solicitada y su notificación al reclamante. Al mismo tiempo se suspende el plazo para la emisión del dictamen.

**Octavo.-** Recibida el 9 de octubre la documentación solicitada se reanuda el plazo para la emisión del dictamen.

Asimismo, entre la documentación enviada consta que se ha interpuesto recurso contencioso administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de xxx1.



## **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 apartado tercero, 1.d) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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 parte reclamante 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 parte 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.

**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 refiere 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 formulada por D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída al tropezar con el pavimento irregular de adoquines cuando cruzaba la calle xx con Travesía xx1.

El artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el 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”.

Comprobada la realidad y certeza de las lesiones sufridas por el reclamante, es preciso determinar 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, ya citada.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 (RJ 1998\5169) 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.

Como afirma la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 1997, “La imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, si bien admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, lo que debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. Ello no es obstáculo para que, según los casos, se requiera para determinar la existencia de responsabilidad el carácter directo, inmediato y exclusivo del referido nexo. A estos efectos debe precisarse que la actividad administrativa no ha de ser enjuiciada aquí bajo el prisma psicológico o normativo de la culpabilidad, sino más bien desde la estricta objetividad mecánica de un comportamiento que se inserta, junto con otros eventos, en la causalidad material, a nivel de experiencia, en la producción de un resultado”.

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por el reclamante y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del mismo. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte



interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y 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 por la parte contraria.

En el supuesto objeto de examen, el reclamante manifiesta que la caída se produjo por defectos en el firme de la calzada. Por tanto el análisis debe centrarse en determinar si el obstáculo y/o deficiencia causante de la caída- según la reclamante-, era de entidad suficiente para el nacimiento de la responsabilidad de la Administración o fácilmente salvable por los viandantes con una mínima diligencia.

Este Consejo Consultivo no desconoce las modernas tesis jurisprudenciales que aplican el denominado riesgo de la vida y que, en síntesis y a estos efectos, puede resumirse en que no toda lesión o perjuicio que exista en la superficie de la calzada deriva necesariamente en el reconocimiento de responsabilidad de la Administración encargada de su cuidado, pues como mantiene la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de Burgos, de 14 de noviembre de 2005, entre otras, "no puede pretender el administrado que la superficie de las aceras se encuentre en un absoluto alineamiento, totalmente rasante y carente de la más nimia irregularidad. La existencia de irregularidades en las aceras es inevitable en toda población", todo ello unido a la necesidad de cumplir unos estándares mínimos de vigilancia y cuidado que deben corresponder a toda persona en su quehacer diario.

Al respecto, ha de tenerse presente que, según la 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).

El reclamante aporta el parte médico de Urgencias en el que se evidencia que sufrió lesiones a consecuencia de una caída. Asimismo el informe de la Policía Local de 17 de febrero de 2012 (día de la caída) señala que, girada la



visita al lugar indicado, se comprueba que los defectos en el pavimento alegados son ciertos, puesto que se observa en el centro de la calzada, en la confluencia de la calle xx y la Travesía del mismo nombre, un adoquín suelto que sobresale ligeramente del nivel del resto.

Del mismo modo indica que el reclamante presentaba un golpe en la rodilla izquierda, que le impedía su movilización. Por último afirma que se personaron un familiar del perjudicado y los servicios sanitarios del 112 que le trasladaron al Hospital General.

El informe del ingeniero municipal de 14 de febrero de 2013 hace constar que el adoquín sobresalía levemente del pavimento lo cual supone una incidencia de menor entidad que no debe de representar obstáculo para el normal tránsito peatonal si se presta un mínimo de diligencia y atención. Asimismo indica que se recolocó el 29 de febrero.

De los citados informes y de las fotografías incorporadas al expediente queda, por tanto, acreditado el defectuoso estado del firme del pavimento de la calzada.

En la propuesta de resolución se indica que el interesado transitaba por lugar inadecuado, pues lo hacía por la calzada en vez de por la acera infringiendo las obligaciones que a los peatones impone el artículo 124.1 del Reglamento General de la Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, el que se dispone que éstos tienen que cruzar la calle por los pasos de peatones y sus proximidades. No obstante, de las fotografías incorporadas al expediente no se pone de manifiesto la proximidad de ningún paso de peatones en el lugar donde ocurrió la caída.

Tal y como señala el apartado 2 del artículo antes citado, "para atravesar la calzada fuera de un paso para peatones, deberán cerciorarse de que pueden hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido". El riesgo al que se refiere este artículo es a la circulación de vehículos, pues la calzada es su lugar propio de tránsito, por lo que un transeúnte al cruzar la vía por un lugar no destinado al paso de peatones debe cerciorarse de que no haya circulación de vehículos o existan vehículos estacionados que dificulten la visibilidad.





En aplicación de este artículo, el informe del ingeniero municipal considera que si se hubiera prestado un mínimo de atención, se hubiera obviado el adoquín que sobresalía 2 ó 3 centímetros del suelo, que sería la causa de riesgo.

Sin embargo, hay que tener en cuenta la edad de la persona afectada, en este caso 87 años, pues la capacidad deambulatoria y de hacer frente a los obstáculos que se encuentran en la vía pública disminuye a medida que la edad avanza. En este sentido cabe destacar, entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 26 de enero de 2007: "Ha de señalarse al respecto que las declaraciones testificales prestadas en autos ponen de relieve que, efectivamente, Don (...) sufrió una caída el día de autos en la calle de xx2 de la ciudad de (...), pues así lo afirman, sin tacha alguna, las personas que le atendieron tras la caída y los posteriores atenciones médicas recibidas. Igualmente, de esas declaraciones puede seguirse, sin necesidad de esfuerzo argumental alguno, la consecuencia de que en el mismo lugar, otras personas habían sufrido caídas semejantes, lo que pone de relieve la peligrosidad del lugar para los peatones. Finalmente, la observación de las fotografías unidas a los autos corrobora esa peligrosidad, sobre todo para aquellas personas, como Don (...), a quienes, a una edad avanzada y que son, por ello, merecedores de un mayor cuidado, no puede exigírsele una extremada atención a las irregularidades del pavimento o de las aceras de las calles, desde el momento en que sus sentidos pueden no ser tan ágiles como los de las personas más jóvenes y, además, confían, lógicamente, al igual que el resto de los ciudadanos, en que la Administración cuide especialmente, por la intensidad del tránsito, el estado de las vías en el centro de la ciudad y en aquellos otros de uso continuo, como se mantiene en la parte demandada que es la calle de (...).

»(...).

»No es de aceptar la alegación de la falta de responsabilidad de la administración sobre el estado de la vía pública sobre la idea de que los defectos podían ser obviados por la atención de los viandantes, desde el momento en que las declaraciones testificales ponen de relieve la existencia de caídas varias de los usuarios, que es incompatible con dicha alegación de poder ser evitadas las consecuencias nefastas del mal estado de la calle, y mucho menos es admisible con respecto a personas cuyas capacidades sensoriales



suelen estar mermadas por el propio paso del tiempo y que merecen, por ello, un mayor cuidado y atención en sus necesidades ambulatorias”.

En conclusión, se considera que se ha acreditado 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 ya citada.

**6ª.-** Respecto a la indemnización hay que señalar que sólo le corresponde la derivada de los daños producidos a consecuencia de la caída, al resultar de los informes médicos aportados que el interesado sufrió daños en la rodilla izquierda por la que fue intervenido en el Hospital General de xxxx1.

En relación con su cuantía, la valoración del daño habrá de dilucidarse en expediente contradictorio, con audiencia del reclamante, teniendo en cuenta lo siguiente:

- Puede acudir, en las partidas que procedan, al Real Decreto Legislativo 8/2004 de 29 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la circulación de vehículos a motor, y a la Resolución de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones por el que se da publicidad a las cuantías de las indemnizaciones por muerte lesiones permanentes e incapacidad temporal que resultaran de aplicar durante el 2012, año en el que tuvo lugar la caída del reclamante y su posterior recuperación.

- 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 al margen 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.

**7ª.-** Sin perjuicio de las consideraciones anteriores y al constar que el interesado que ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación, por silencio administrativo, de la reclamación de responsabilidad patrimonial, resulta obligado advertir que, en el caso de que en dicho proceso



o, en otro, hubiera recaído sentencia firme, no procedería ya dictar resolución alguna en vía administrativa, sino dar cumplimiento en sus propios términos al fallo de la sentencia.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución estimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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