



Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones

Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Pérez Solano, Consejero  
Sr. Quijano González, Consejero  
Sr. Madrid López, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero

Sra. Pérez Roldán, Secretaria en funciones

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de septiembre de 2007, 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 7 de agosto de 2007 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 9 de agosto de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 740/2007, 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 en funciones del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Quijano González.

**Primero.-** Con registro de entrada de 24 de mayo de 2006, por Dña. xxxxx se presenta en el Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial en estos términos:

“Que el viernes día 19 a las 12,30 de la mañana iba por la C/ xxxxx tropezando con dos baldosas que se encontraban levantadas y en muy mal estado cayéndome al suelo y golpeándome en un dedo, rodilla y pómulo,



llevándome la ambulancia a urgencias del hhhhh para reconocimiento y hacerme placas, acudió la policía local en el lugar de los hechos.

»Solicita: Se me indemnice por los daños causados dejándome secuelas todavía en el dedo y en rodilla. Adjunto informe médico de urgencias y diligencia de declaración del peatón. Aporto fotografía de las baldosas levantadas donde se produjo la caída”.

**Segundo.-** El día de 5 de junio de 2006 se notifica la reclamación de responsabilidad patrimonial a la Correduría de Seguros sssss.

**Tercero.-** Con fecha de 30 de agosto de 2006, por la Sección de Ingeniería de Caminos del Ayuntamiento, previo requerimiento por parte de la Sección de Hacienda y Patrimonio, se informa que “Girada visita de inspección, se aprecia la presencia de baldosas sueltas, siendo reparadas por la Brigada de mantenimiento de viales”.

**Cuarto.-** El día 11 de septiembre de 2006 se concede trámite de audiencia a la interesada.

**Quinto.-** Consta en el expediente copia de la declaración realizada por Dña. xxxxx ante la Policía Local del Ayuntamiento de xxxxx, en la que se hace constar que se refieren por la accidentada lesiones en pómulo, dedo meñique y rodilla del lado izquierdo.

Consta igualmente informe, de 19 de mayo de 2006, efectuado por los agentes que acudieron al lugar del siniestro en la fecha y hora en que se produjo la caída. En dicho informe se expone por los agentes actuantes que “se acerca a la misma una mujer que manifiesta haberse caído en ese mismo lugar por unas baldosas (...) Por estos agentes se comprueba que al menos tres baldosas (...) se encuentran sueltas y bailan al pisar sobre ellas, informando a la sala de comunicaciones para que dé traslado de esta incidencia al servicio de reparaciones urgentes contratado por el Ayuntamiento”. Se adjunta informe fotográfico del lugar de los hechos, en el que se aprecian una serie de baldosas levantadas sobre el nivel de la acera. La interesada es atendida por personal sanitario del 061.



**Sexto.-** El día 23 de noviembre de 2006 se concede nuevo trámite de audiencia a la interesada, requiriéndola al mismo tiempo para que aporte valoración económica de los daños y su cumplida justificación.

El día 24 de noviembre de 2006 la interesada presenta escrito en el que valora los daños sufridos en 1.025,84 euros en virtud de los días de baja sufridos, de conformidad con la Resolución de 24 de enero de 2006, desglosada en los siguientes conceptos:

- Días de baja improductivos: 8 días x 49,03\_\_\_\_\_ = 392,24 euros.

- Días de baja no improductivos: 24 días x 26,40\_\_\_ = 633,60 euros.

TOTAL 1.025,84 €

**Séptimo.-** Previo requerimiento por parte del Ayuntamiento, el día 3 de abril de 2007 se aporta por la interesada informe de 27 de marzo de 2007, del Doctor ggggg, en el que se declara:

“La paciente sufrió, el día 19-5-2006 una caída que le produjo contusiones múltiples, principalmente en región malar izquierda, 5º dedo en mano izquierda y rótula de pierna izquierda.

»El politraumatismo le impidió ejercer sus labores durante 8 días y las lesiones tardaron en curar completamente unas tres semanas.”;

Adjunta igualmente como parte de urgencias del Hospital hhhhh, referente a la asistencia recibida el día 19 de mayo de 2006.

**Octavo.-** El 3 de mayo de 2007 de emite informe por el Técnico Instructor en el que se propone estimar íntegramente su reclamación.

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, sustancialmente, 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, es preciso destacar que se ha producido una demora injustificada entre la tramitación del procedimiento. Presentada la reclamación el día 24 de mayo de 2006, la propuesta de resolución es de 3 de mayo de 2007, habiendo transcurrido prácticamente un año entre la solicitud de la interesada y la actividad administrativa por la que se le reconoce el derecho a la indemnización, lo que necesariamente ha de considerarse como una vulneración de la Administración de principios y criterios relativos a 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, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se pudiera a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

**3ª.-** Concurren, en principio, en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. Es la propia interesada la que presenta la reclamación y con quien se entienden los ulteriores trámites.

**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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1008/2005, de 1 de diciembre; 1134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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 la 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.-** La reclamación se ha formulado en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992. Siendo la fecha del presunto accidente el 19 de mayo de 2006, la reclamación se presenta el día 24 del mismo mes y año, habiendo sido interpuesta dentro del plazo de un año que señala el mencionado artículo.

**6ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños ocasionados como consecuencia de un accidente por mal estado de la acera.

En el ámbito de las Administraciones Locales debe partirse de la obligación que, conforme al artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, tienen las mismas cuando 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.", reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre.

En íntima conexión con lo apuntado, 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".

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, reguladora de las Bases de Régimen Local.



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".

En el expediente que nos ocupa, 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 determinar si el expresado 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, 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 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.

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, además, “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 si bien 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.

De los documentos incorporados al expediente se pone de manifiesto la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público.

Así, no sólo de la manifestación de la interesada -tanto a través de su escrito de reclamación, de la declaración que hace horas después ante la Policía Local y del reportaje fotográfico que adjunta- sino también del parte de intervención de la dotación de la Policía -que acude al lugar de los hechos y comprueba el estado de la acera, donde manifiestan que "al menos tres baldosas situadas en el lugar se encuentran sueltas y bailan al pisar sobre ellas"- y del informe de la Sección de Ingeniería de Caminos del Ayuntamiento -en el que se aprecia la existencia de baldosas sueltas y proceden a su reparación-, se pone de manifiesto el mal estado de la acera y el punto exacto donde tuvo lugar la caída. Estas declaraciones se corroboran con los documentos fotográficos incorporados al expediente, en los que se observa claramente el desnivel en ese punto concreto de la acera.

Por lo tanto, se ha logrado probar la relación de causalidad entre los daños producidos y el funcionamiento del servicio público.

En conclusión, existiendo pruebas que han permitido determinar cómo se causó la lesión, 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 en los términos expuestos, al concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**7ª.-** Respecto a la indemnización solicitada, que la reclamante cuantifica en 1.025,84 euros por aplicación del baremo recogido en la Resolución de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, sobre la cuantía de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal que resultaron aplicables durante el 2006, este Consejo Consultivo considera acertada la cantidad fijada, habida cuenta del informe médico presentado en el que se especifican los días de baja tanto improductivos como no improductivos, y



que por otra parte no han sido objeto de discusión por la Administración responsable.

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:

Procede dictar resolución estimatoria 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.