



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

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Salamanca el día 5 de marzo de 2009, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de 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 29 de enero 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 D. yyyyy, en nombre y representación de 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 6 de febrero de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 105/2009, 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 16 de marzo de 2008, D. yyyyy, en nombre y representación de Dña. xxxxx, presenta un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.



Manifiesta en su escrito que “El día 14 de julio de 2007, sobre las 9,30 horas, xxxxx sufrió una caída mientras paseaba por la acera de la Crta. de xxxx1, junto al semáforo que hay en la acera de enfrente de la gasolinera y del hotel xxxx2, la cual se produjo al tropezar con unas baldosas que se encontraban en la acera, sueltas, levantadas y sin tapar ni señalizar (...).

»Fue testigo presencial una persona que pasaba por aquel lugar (...).

»La vía donde ocurrió el accidente es titularidad del Ayuntamiento, siendo el mismo responsable de su conservación, mantenimiento y señalización.

»Como consecuencia de la caída (...) sufrió lesiones para cuya curación precisó tratamiento médico y de las que tardó en curar 118 días durante los cuales estuvo impedida para sus ocupaciones habituales, habiéndole quedado como secuelas talalgia-metatarsalgia postraumática de pie derecho, valorada en 2 puntos.

»Se reclaman por lesiones y secuelas 7.225,88 euros (...).

»Debido a las lesiones mi representada precisó de ayuda domiciliaria durante 20 días, abonando 20 euros diarios por 2 horas diarias, a razón de 10 euros hora, por lo que se reclaman 400 euros.

»Por otro lado, al caerse al suelo se le rompieron las gafas (130 euros), pantalón (39,95 euros) y bolso bandolera (34,95 euros), que también son objeto de reclamación (...).”

Reclama como indemnización total la cantidad de 7.830,78 euros. Propone como pruebas la declaración de testigo, identificándolo debidamente, y solicita que por los servicios municipales se emita informe sobre el estado de la acera en el lugar del accidente.

Acompaña a su reclamación copias del poder general para pleitos, de informes médicos sobre la asistencia recibida por la reclamante y las lesiones sufridas, del informe médico y de la valoración el daño corporal y de las facturas del pantalón, de las gafas y del bolso bandolera; así como fotografía del estado de la acera.



Segundo.- Mediante Decreto de fecha 25 de marzo de 2008, se acuerda admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada y se nombra instructor, notificándose a la interesada y a la empresa sssss.

Tercero.- El 9 de abril de 2008, se solicita informe al Servicio de Obras e Infraestructuras, emitiéndose éste con fecha 10 de abril de 2008, en el que se indica que "en la fotografía que se me ha trasladado no se aprecia defecto alguno que se pueda considerar de por sí como causa de una caída".

Cuarto.- Por Decreto de 14 de abril de 2008, se acuerda admitir la prueba propuesta por la reclamante, tanto documental como testifical, y la apertura del período probatorio por un plazo de 30 días.

En su comparecencia la testigo declara que conoce a la reclamante del barrio y que, sobre el mes de julio de 2007, a las 9.30 horas de la mañana, se encontraba parada en el semáforo situado en la carretera de xxxx1 justo en la gasolinera que está enfrente del hotel xxxx2, y de repente vio una persona caída en la otra acera. Acto seguido, cruzó la calzada para ayudarle, observando que la reclamante se quejaba del lado derecho de su cuerpo, viendo algo de sangre en la rodilla derecha. Señala que no vio la caída, sólo a la reclamante ya en el suelo.

También declara que cuando se acercó a la reclamante vio en el lugar unas baldosas que estaban en mal estado, levantadas, y piensa que el motivo de la caída fue el tropezar con esas baldosas. El lugar de la caída coincide aproximadamente con el de la fotografía aportada.

Quinto.- Mediante escrito de fecha 31 de octubre de 2008, se concede trámite de audiencia a la parte interesada para que, en el plazo de quince días, pueda formular las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes. No se presenta escrito de alegaciones.

Sexto.- El 19 de diciembre de 2008, el instructor formula informe-propuesta de resolución desestimatorio de la reclamación presentada, al no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños 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 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. En efecto, el suceso aconteció el 14 de julio de 2007 y la reclamación se presentó el 16 de marzo de 2008, por lo tanto dentro del plazo de un año exigido por la referida 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 mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la también citada Ley 7/1985, de 2 de abril.

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, 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, 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 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, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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 casi 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.

Por su parte, 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 del 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 sometido a dictamen, 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, 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 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.

A su vez, de acuerdo con las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1998 y de 16 de enero de 1996, entre otras), “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”.

Por lo tanto, 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.

Así pues, 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.

En el presente caso, la reclamante afirma que se cayó en la acera a causa del mal estado del pavimento; propone como testigo a una persona que en su declaración reconoce que vio a aquélla tirada en el suelo en el lugar indicado, que coincide con el de la fotografía aportada en el expediente.

Por todo ello, puede entenderse que por parte de la reclamante se ha probado que el daño sufrido fue a consecuencia de la caída que se produjo en el punto de la vía pública señalado por ella.

No obstante, para que responda la Administración es necesario que exista una relación directa de causa-efecto, que no se vea interrumpida por la actuación de terceros o por la propia negligencia del perjudicado.



Al respecto cabe señalar la doctrina del Tribunal Supremo, sentada en Sentencias, entre otras, de 5 de junio, 7 de julio, 20 de octubre y 16 de diciembre de 1997 y 10 de febrero de 1998, 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”.

El informe del ingeniero de la Corporación Local de 10 de abril de 2008 indica que en la fotografía de la que se le dio trasladado no se aprecia defecto alguno que se pueda considerar de por sí como causa de una caída; de lo que se deduce la existencia de un defecto en la vía, apreciado en la fotografía, pero que no tiene suficiente entidad para provocar por sí solo una caída.

Por lo tanto debe tenerse en cuenta la influencia de la actuación de la víctima en el resultado dañoso. Se observa así que la losa del pavimento presenta una deficiencia de nivel respecto del suelo, siendo ésta visible, sobre todo teniendo en cuenta lo ancho del acerado, la ubicación y visibilidad de la losa defectuosa y la hora en que sucede el evento dañoso, esto es, a plena luz del día. A los transeúntes se les exige un nivel de diligencia en su deambular; y aunque a la Administración no se le puede achacar la responsabilidad de todos los daños que se produzcan por el uso de un servicio público, sí le es exigible, como titular de tal servicio, su adecuada conservación y mantenimiento, evitando así que se produzcan lesiones innecesarias, debiendo señalar las zonas que suponen cierto peligro para el tránsito de los viandantes.

En conclusión, tras el examen de los documentos obrantes en el expediente, se aprecia la existencia de concurrencia de culpas, por lo que procede estimar parcialmente la reclamación presentada.

Tal y como se ha manifestado anteriormente, es doctrina consolidada que 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 y 14 de septiembre de 1989 y 29 de mayo de 1991).

6ª.- Ponderando todo lo expuesto, este Consejo considera que debe responder la Administración, pero que la indemnización ha de minorarse en un 50% dada la concurrencia de culpa de la reclamante.

En cuanto al importe de la indemnización, la cantidad solicitada por la parte reclamante, se considera excesiva. Así, respecto de los días improductivos, entendiéndolos por tales aquéllos en los que la víctima está impedida para realizar su ocupación o actividad habitual, no ha acreditado qué días y en qué medida estuvo impedida para realizar las actividades normales de su vida cotidiana.

Por lo que se refiere a los daños materiales, queda acreditado -por la documentación aportada- el valor del bolso en el momento de la compra, que es anterior a la caída y, respecto de las gafas y pantalón, las facturas son posteriores (concretamente de 23 y 16 de enero de 2008), pero ello no prueba que en el momento de la caída llevara ese bolso, esas gafas y ese pantalón.

A la vista de lo expuesto, la valoración del daño habrá de dilucidarse en expediente contradictorio, con audiencia de la reclamante, teniendo en cuenta que:

- Puede acudirse, en las partidas que procedan, a la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y a Resolución 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 resultaran de aplicar durante el 2007, año en el que tuvo lugar la caída de la 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 sin perjuicio de su actualización 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 parcial, en los términos expuestos en el cuerpo de este dictamen, en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado por D. yyyyy, en nombre y representación de 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.