



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera 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 por D. 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. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

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 107/2009, 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. Pérez Solano.

Primero.- El 29 de noviembre de 2006 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx, una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D. xxxxx, en los siguientes términos:

“Que a las 21,15 horas del pasado día 17 del presente mes, y mientras cruzaba como peatón el paso de cebrá ubicado en la calle xxxx1,



esquina con la calle xxxx2, efectuó una mala pisada consecuencia de la deficiente pavimentación del citado paso de peatones, provocándole un esguince del tobillo derecho (...).

»Que el que suscribe avisó a un familiar mediante llamada telefónica para ser trasladado al Centro de Salud, ya que no se podía valer por sí mismo.

»Que uno de los viandantes que se interesó por su salud en el punto que se produjo el accidente, comentó que esa misma semana una señora mayor se había caído en el mismo sitio.

»Que en la actualidad se encuentra de baja médica para el desempeño de su trabajo, además de estar inmovilizado en su domicilio durante una temporada por prescripción médica (...)"

Solicita que sea reparado con carácter de urgencia el estado del firme del paso de peatones para evitar posteriores lesiones a otras personas, y que se le indemnice económicamente con la cantidad que le corresponda por los daños y perjuicios sufridos, sin indicar la cuantía de ésta.

Adjunta a su escrito de reclamación fotografías del lugar de la caída.

Segundo.- Mediante escrito de 30 de noviembre de 2006, se requiere al reclamante para que subsane los defectos de su solicitud, indicándole que, de no hacerlo en un plazo de diez días, se le tendrá por desistido de su petición.

En contestación a dicho requerimiento, el reclamante presenta, con fecha 29 de diciembre de 2006, un escrito en el que manifiesta que el pavimento del lugar donde ocurrió la caída sigue en las mismas condiciones y que, para acreditar los hechos, dispone de numerosos testigos oculares, aunque no los identifica. Respecto a la evaluación económica del daño, se remite a la legislación vigente para la baremación de sus lesiones-secuelas, a efectos de días efectivos de baja y de convalecencia, encontrándose en rehabilitación y pudiendo ser necesaria una intervención quirúrgica.

Adjunta a su escrito copias de los informes médicos del Servicio de Urgencias del Complejo Hospitalario de xxxxx, de fecha 17 de noviembre de



2006, en el que se le diagnostica esguince en el tobillo, y del especialista de Traumatología, de fecha 20 de noviembre de 2006, en el que se indica que el reclamante presenta esguince de tobillo de grado III.

Tercero.- Mediante Decreto de la Concejala Delegada del Área de Hacienda de 9 de enero de 2007, se acuerda admitir a trámite la reclamación presentada, requerir informe del Servicio cuyo funcionamiento haya causado la lesión y nombrar instructor del procedimiento, notificándose al interesado y a la compañía aseguradora sssss.

Cuarto.- Con fecha 5 de febrero de 2007 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento, un escrito del reclamante en el que solicita que se paralice el procedimiento hasta ser dado de alta definitivamente, a efectos de poder valorar su lesión y convalecencia, pues está pendiente de una intervención quirúrgica. Adjunta al citado escrito informes médicos de especialistas en Traumatología y certificado de clínicas de rehabilitación.

Quinto.- Mediante escrito de 26 de marzo de 2007 se requiere informe al Servicio de Obras e Infraestructuras. Dicho informe es emitido con fecha 24 de abril de 2007 y en él se indica que "El repelo en el aglomerado que se aprecia en las fotografías es visible y estable".

Se adjunta informe de la Policía Local de 4 de abril de 2007, en el que se señala que "Debido al tiempo transcurrido, esta policía desconoce el estado en que se encontraba el lugar el día del accidente". Concluye que en la actualidad dicho lugar se encuentra tal y como el reclamante dijo en su día. Se acompaña informe fotográfico del estado actual del lugar.

Sexto.- El 27 de abril de 2007 se acuerda la apertura del periodo de prueba, aceptando la documental presentada y admitiéndose como prueba testifical los dos testigos propuestos y debidamente identificados por el reclamante, quienes son citados para que comparezcan el 17 de junio a las 10:00 horas en el Servicio de Contratación y Patrimonio del Ayuntamiento.

Ambos testigos manifiestan que vieron al reclamante cruzar un paso de cebra en dirección a las piscinas climatizadas y casi cayó al suelo. Acercándose a él, que se quejaba del tobillo, observaron el hueco en el paso de peatones



que fue la causa de la caída y es el que se corresponde con las fotografías incorporadas en el expediente.

Séptimo.- El 14 de abril de 2008, el interesado presenta un escrito en el que solicita que le sea comunicado el estado de tramitación del procedimiento al no haber recibido ninguna respuesta a pesar del tiempo transcurrido.

Octavo.- Mediante escrito de fecha 15 de abril de 2008, se requiere al interesado para que, si fuera posible, concrete la valoración económica de la responsabilidad patrimonial, así como los criterios que se utilicen para ello, al objeto de continuar con la instrucción del procedimiento.

El 30 de junio de 2008 el interesado presenta copias de los informes médicos con todas las actuaciones practicadas, incluida la intervención quirúrgica que tuvo lugar el 28 de febrero de 2008, y de los partes de alta y baja laboral, valorándose el daño sufrido y sus secuelas en 19.770,65 euros, de conformidad con lo establecido en las resoluciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones por las que se da publicidad a las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal que resulte de aplicar durante los años 2006, 2007 y 2008.

Noveno.- Mediante escrito de 10 de noviembre de 2008, se da traslado al interesado de los informes que obran en el expediente para que en un plazo de quince días formule alegaciones, lo que efectúa con fecha 17 de noviembre.

Décimo.- El 5 de enero de 2009, se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación presentada.

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 Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la regla A), apartado g), 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la interesada presenta la solicitud de indemnización (el 29 de noviembre de 2006) hasta que se formula la propuesta de resolución (el 5 de enero de 2009). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte 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 vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en el interesado 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 la Junta de Gobierno Local, en el caso de existencia de delegación de competencias efectuada por el Alcalde del Ayuntamiento a favor de aquella, según 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.

El reclamante 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. El hecho que originó la reclamación acaeció el 17 de noviembre de 2006 y la reclamación se presentó el 29 de noviembre, por lo tanto dentro del plazo de un año establecido por la 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 efectuada 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, la 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 cuanto al fondo del asunto, 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.

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: “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.

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 el reclamante y la regularidad formal de su petición, la primera 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, 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, no extendiéndose 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.

En el presente caso, la parte reclamante aporta partes médicas en los que se evidencia que sufrió un esguince de tobillo a consecuencia del cual tuvo que acudir a rehabilitación y ser posteriormente intervenido quirúrgicamente, lo que supuso para el perjudicado dos días de estancia hospitalaria, 128 días de lesiones impeditivas y 386 de lesiones no impeditivas, y unas fotografías en las que se observa el mal estado de la pavimentación del paso de peatones.

Asimismo propone dos testigos oculares del accidente que coinciden en el modo en como éste se produce y en el lugar del mismo, afirmando que el reclamante caminaba con normalidad por el paso de peatones.

El informe de la Policía Local de de 4 de abril de 2007 indica que, debido al tiempo transcurrido, desconoce el estado en que se encontraba el lugar el día del accidente, pero que en la actualidad dicho lugar está tal y como el reclamante lo describió el día de la caída. Junto con el informe se aporta reportaje fotográfico del estado del lugar en la fecha de emitirse éste (4 de abril de 2007).

El informe del Servicio de Obras e Infraestructuras, emitido con fecha 24 de abril de 2007, señala que: "El repelo en el aglomerado que se aprecia en las fotografías es visible y estable".

De los citados informes, declaraciones testificales y de las fotografías incorporadas al expediente, queda indudablemente acreditado el defectuoso estado del pavimento del paso de cebra y la falta de su arreglo durante un dilatado período de tiempo. Tampoco consta que se hayan adoptado por el Ayuntamiento medidas para prevenir futuras caídas, como la señalización o el vallado del lugar.

La propuesta de resolución acepta en este caso una responsabilidad por parte de la Administración, pero atemperada por la actuación de la propia víctima, al entender que ésta no actuó con la diligencia debida en su deambulación.



Para determinar en qué medida la conducta de la víctima pudo influir en el resultado, es preciso analizar si cruzaba la calle por el lugar adecuado y la visibilidad del momento.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 124.1 y 2 Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, "En zonas donde existen pasos para peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades, (...)

»Para atravesar la calzada fuera de un paso para peatones, deberán cerciorarse de que pueden hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido".

En las pruebas practicadas se pone de manifiesto que la caída se produjo cuando el reclamante caminaba con normalidad por el paso de peatones, por lo tanto actuaba de un modo diligente al utilizar el citado paso. Por otra parte, el daño se produjo a las 21,15 del día 17 de noviembre, con lo cual la visibilidad era reducida al ser de noche, por lo que la perspectiva que se tiene del desnivel no es la misma que cuando es de día y, además, no existía ninguna señalización ni vallado de la zona. Por lo tanto, no se puede hablar de conducta negligente del perjudicado y su actuación no interrumpe el nexo de causalidad entre el funcionamiento del Servicio Público y el perjuicio sufrido, debiendo responder totalmente del mismo la Administración, al ser de su competencia garantizar la seguridad de los transeúntes cuando circulan por la vía pública.

6ª.- Respecto a la cuantía de la indemnización, el artículo 141.3 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo. En el caso de daños de carácter físico o psíquico hay que tener en cuenta el momento de la curación o determinación del alcance de las secuelas. En el caso sometido a dictamen resultan acreditados dos días de estancia hospitalaria, 128 días de lesiones impeditivas y 386 de lesiones no impeditivas (años 2006 y 2007), pero no constan datos suficientes relativos al resto del tiempo empleado en la curación de las lesiones de este carácter durante el año 2008. Para calcular la cuantía de la indemnización se tiene en cuenta lo dispuesto en las resoluciones de la



Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones por las que se da publicidad a las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal que resulten de aplicar durante los años 2006, 2007 y 2008. La indemnización total a satisfacer por la Administración es de 17.215,94 euros.

Todo ello sin perjuicio de que el importe de la indemnización deba 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 D. xxxxx, 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.