



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 Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 25 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 3 de marzo 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 acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 6 de marzo de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 234/2009, 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.- Con fecha 20 de noviembre de 2008, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D. xxxxx, en la que describe los hechos especificando las circunstancias del tiempo y lugar del siguiente modo:



«Sobre las 16,30 horas del día 25 de octubre de 2008, después de estar comiendo en casa de una de sus hijas que vive en la calle xxxxx, el dicente se dirigió a coger su vehículo que lo había dejado estacionado en la calle xxxxx (...).

»Poco antes de llegar a la altura de su vehículo, el dicente tropezó con unas baldosas de la acera que se encuentran levantadas, cayendo de bruces al suelo.

»Testigo de la caída fue el policía municipal (...), que se encontraba en las inmediaciones del lugar donde se produjeron los hechos y pudo comprobar perfectamente la causa de la caída.

»Como consecuencia de la referida caída, el dicente se produjo diferentes heridas en la nariz, cara y manos; siendo trasladado en un ambulancia al Servicio de Urgencias del Hospital 'hhhhh' de esta capital, donde fue atendido médicamente de sus lesiones. (...).

»Asimismo y también como consecuencia de la caída, se le rompió el bastón que utilizaba y se le manchó de sangre el jersey (...).

»El dicente es una persona de 81 años de edad que, desde que se operó de la cadera, se ve precisado de tener que utilizar un bastón para poder caminar; (...).

»La acera existente en la calle xxxxx de esta capital, al menos en la fecha del siniestro, presenta un estado lamentable con numerosas irregularidades en un solado debido a la falta de conservación y mantenimiento de la misma; resultando peligroso caminar por ella para cualquier persona sin tener que tropezar con sus numerosos 'badenes' o 'baches', máxime la deficiente iluminación existente sobre la misma".

Solicita una indemnización de 300 euros, declarando que no ha obtenido ni está en condiciones de obtener cualquier otra indemnización en relación con los daños sufridos de otra entidad pública o privada, así como también la inexistencia de actuaciones judiciales abiertas en relación con estos mismos hechos.



Propone como medios de prueba el informe médico de urgencias de 25 de octubre de 2008 que acompaña a su escrito de reclamación. Solicita que se tome declaración al policía municipal que se encontraba presente en el lugar de los hechos y que se requiera informe al servicio municipal que corresponda sobre el estado de la acera en la fecha en la que ocurrieron los hechos.

Segundo.- Mediante Decreto del Concejal Delegado del Área de Hacienda de 21 de noviembre de 2008, se acuerda admitir a trámite la reclamación presentada, requerir informe del servicio cuyo funcionamiento haya causado la presenta lesión y nombrar instructor del procedimiento, notificándosele al interesado.

Tercero.- El 11 de diciembre de 2008, se requiere a la Policía Local para que remita informe de las actuaciones practicadas por el agente presente en el lugar de los hechos, el día 25 de octubre. El 15 de diciembre de 2008 se emite informe en los siguientes términos: "A las 15:35 horas del mencionado día se recibe llamada del 112 informando que un anciano se había caído en la calle xxxxx.

»Se personó en el lugar de los hechos la patrulla formada por los policías (...) que identificó al lesionado, así como la unidad del 112 que trasladó al Hospital hhhhh al lesionado.

»Fue testigo de los hechos el policía local 4066, que se hallaba de paisano, en el momento de la caída. Dicho policía manifestó a la patrulla mencionada que, justo cuando se cruzaba con D. xxxxx, éste se trabó en unas baldosas levantadas por la acción de las raíces de los árboles. Cayó el señor golpeándose en la nariz contra el bordillo, sangrando abundantemente. En la caída se había pillado la mano debajo del cuerpo habiéndose causado lesiones, también, en dicha, mano. Dicho testigo y su esposa le estuvieron conteniendo la hemorragia nasal hasta la llegada del 112 y de su hija, que apareció en breves minutos".

Se adjunta fotografía del lugar de los hechos en la que se aprecia el desnivel y levantamiento de algunas baldosas, anomalía que, según el informe de la Policía Local, continúa en la fecha de emisión de éste.



Cuarto.- Mediante escrito de fecha 18 de diciembre de 2008, se requiere informe al Servicio de Obras e Infraestructuras, que es emitido el día 30 de diciembre en los siguientes términos: "El defecto que se observa en la fotografía es visible y estable. No puede ser considerado causa de un accidente y sí la distracción".

Quinto.- El 21 de enero de 2009, se da traslado a la compañía aseguradora ssss del expediente administrativo.

Sexto.- Con fecha 18 de febrero de 2009, se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación presentada, al quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de la Administración.

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.

Sin embargo, aunque se observa que no se ha concedido a la parte reclamante el preceptivo trámite de audiencia, exigido por el artículo 11 del



Reglamento mencionado, este Consejo considera que, en este caso, la omisión del mismo no genera indefensión en el interesado, ya que se propone la estimación íntegra de su pretensión. No obstante, el Ayuntamiento debe tener en cuenta la preceptividad de dicho trámite.

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, 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.

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 25 de octubre de 2008 y la reclamación se presentó el 20 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 citada 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, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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 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 las 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, 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, 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 supuesto analizado, la parte reclamante aporta el parte médico de Urgencias en el que se evidencia que sufrió lesiones a consecuencia de una caída y propone como testigo al policía local que se encontraba presente en el lugar de los hechos.

El informe de la Policía Local, de 15 de diciembre de 2008, indica que fue testigo de los hechos el Policía Local señalado por el reclamante, que se hallaba de paisano en el momento de la caída. Dicho policía manifiesta que, justo cuando se cruzaba con el reclamante, éste se trabó en unas baldosas levantadas por la acción de las raíces de los árboles, cayendo al suelo y golpeándose en la nariz contra el bordillo.



Respecto al estado de la acera en el momento de la caída se acompaña una fotografía en la que se observa el desnivel y levantamiento de alguna baldosa, que continúa en la fecha de emisión del informe.

El informe del Servicio de Obras e Infraestructuras de 30 de diciembre de 2008 señala, sin embargo, que el defecto que se observa en la fotografía es visible y estable, no pudiendo ser considerado causa de un accidente que se debe, pues, a la distracción del viandante.

De los citados informes, declaración testifical y de la fotografía incorporada al expediente, queda indudablemente acreditado el defectuoso estado del pavimento de la acera y la falta de arreglo durante un dilatado período de tiempo. No consta que se hayan adoptado por el Ayuntamiento medidas para prevenir futuras caídas, como señalización o vallado del lugar.

Por otra parte hay que tener en cuenta la edad de la persona afectada, en este caso 81 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 es mayor. En este sentido cabe destacar entre otras la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de fecha 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 Colón 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 (...).

»(...).

»Por todo lo dicho (...) debe estimarse la demanda presentada de responsabilidad patrimonial, al darse los supuestos precisos para ello recogidos en dichos preceptos.

»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, tal y como se señala en la propuesta de resolución, se considera 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 ya citada.

6ª.- Respecto a la cuantía de la indemnización, se deberá acudir a un expediente contradictorio teniendo en cuenta los criterios establecidos en 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 en la Resolución de 24 de enero de 2006 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 2006, el sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

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, antes citada.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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 acera.

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