



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, 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 20 de mayo de 2010, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de 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 5 de abril de 2010 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 7 de abril de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 398/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

**Primero.-** El 8 de mayo de 2009 D. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 6 de diciembre de 2008 en el Paseo de xx1, esquina con la calle xx2 (sic), al resbalar "en el desnivel que existe en la acera, entre la rampa y la esquina, sumamente resbaladiza, y ésta y la calzada que se encuentra en mal estado".



Manifiesta que ese día, sobre las 17:30 o 18:00 horas, se dirigía desde la calle xx2 (sic) hacia el Paseo de xx1 en busca de la Policía Municipal "puesto que le habían multado su vehículo, estacionado en la primera calle citada, y quería hablar con los agentes sobre la sanción impuesta". En la confluencia de ambas calles encuentra un vehículo de la Policía Municipal que, ante sus indicaciones, para en la esquina. Tras hablar con los agentes, estos "le requieren para que les indique de qué vehículo está hablando y dónde se encuentra estacionado, por lo que al dirigirse a la Calle xx2 (sic) y girarse, resbala en el desnivel que existe en la acera, entre la rampa y la esquina, sumamente resbaladiza, y ésta y la calzada que se encuentra en mal estado, y cae al suelo". Señala que fue ayudado de inmediato por los agentes pero que se negó en un primer momento a acudir al hospital a pesar del ofrecimiento de la Policía Local de trasladarle. Sin embargo, ante la persistencia de los dolores, acudió a Urgencias los días 7, 15 y 29 de diciembre de 2008, y fue visto posteriormente por el Servicio de Traumatología donde se le diagnosticó "rotura probable de magueto, pérdida de fuerza para elevar el brazo".

Considera que existe responsabilidad de la Corporación Local porque la caída fue causada "por aquel defecto de la vía, tanto en su diseño actual por la rampa existente, como por el estado de la calzada, totalmente bacheada". Alega que en esa zona se producen con demasiada frecuencia caídas, resbalones y diferentes percances a los transeúntes que la utilizan.

Reclama por ello una indemnización de 50.983,86 euros (4.412,10 euros por 154 días de baja no impeditivos y 46.571,76 euros por secuelas) más el 10% del factor de corrección.

Adjunta a su escrito copia de varios informes médicos y unas fotografías del lugar en el que sucedió el percance.

**Segundo.-** El 10 de de junio de 2009 el Jefe de la Policía Local informa de que no existe atestado o denuncia alguna relacionado con la reclamación ni tampoco informe fotográfico y hace constar que el Paseo de xx1 y la calle xx2 no confluyen en ningún punto, por lo que se entiende que la referencia ha de ser a la calle xx3.



**Tercero.-** Obra en el expediente la interposición por parte del interesado de un recurso contencioso administrativo contra la desestimación por silencio administrativo de su reclamación, su admisión a trámite y la recepción del expediente administrativo por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo el 17 de febrero de 2010. Se desconoce el estado en que se encuentra el proceso.

**Cuarto.-** El 1 de febrero de 2010 el Jefe de Sección de Vías y Obras emite un informe en el que se señala lo siguiente: "(...) desde que se construyó el Paseo de xx1 y el edificio de la esquina donde se localizan los hechos ha habido continuas reclamaciones sobre la peligrosidad del encuentro de la acera del paseo con la calle xx3. Así, el Ayuntamiento ha intervenido en diferentes ocasiones construyendo y/o mejorando las escaleras, poniendo barandillas, etc., hasta la última y más rotunda de las intervenciones que tuvo lugar en el año 2003/2004, donde el Ayuntamiento realizó una prolongada rampa delimitada por barandillas y al mismo tiempo creo un nuevo paso de cebra en xx1 distanciado unos metros del antiguo, calle arriba, de manera que mediante dicha delimitación de vallas el peatón pudiera transitar con seguridad entre el nuevo paso de peatones de xx1 y el paso del inicio xx3 (el que da continuidad a la acera del paseo). Además de la pendiente adecuada de la rampa, para mejorar la seguridad se instaló un pavimento de baldosa roja de botón que garantizaba la seguridad frente al deslizamiento, y la delimitación mediante vallas se colocó de manera que el peatón no pudiera acceder desde la acera a la zona inmediatamente adyacente al gran árbol existente, que es la que mantiene una pendiente inadecuada por no poder actuarse en la misma debido a las raíces. Es decir, se delimitó el recorrido peatonal a un itinerario seguro (pasos de cebra, rampa y vallas), y se balizó la zona peligrosa impidiendo mediante vallas su acceso para el peatón desde la acera". El propio informe contiene un reportaje fotográfico del lugar del percance, en el que se aprecian las medidas descritas.

**Quinto.-** En el trámite de audiencia el reclamante presenta un escrito en el que confiere su representación y aporta copia del D.N.I. de la apoderada.

**Sexto.-** El 2 de marzo de 2010 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la 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 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 se presenta la reclamación (8 de mayo de 2009) hasta que se formula la propuesta de resolución (2 de marzo de 2010). 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.

**3ª.-** Concurren en el 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 del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, 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 reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Consta que se presentó el 8 de mayo de 2009, es decir, antes de transcurrir un año



desde que se produjo el hecho causante que tuvo lugar el 6 de diciembre de 2008.

**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 remite, de forma genérica, el artículo 54 de la 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.



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.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que “la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta 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 administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”. Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que “aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino



que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla”.

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia 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”. E igualmente 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”.

**5ª.-** En cuanto al fondo del asunto, comprobadas la realidad y certeza de las lesiones sufridas por el reclamante y la regularidad formal de la petición, ha de analizarse si el 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.

El reclamante, a la sazón de 61 años de edad, manifiesta que la caída se produjo a consecuencia de la peligrosidad que presentaba el pavimento, “tanto en su diseño actual por la rampa existente, como por el estado de la calzada, totalmente bacheada”.

Cierto es que, como se indica en la propuesta de resolución, la realidad de los hechos sólo encuentra apoyo en la propia declaración del reclamante, ya que la Policía Local manifiesta desconocer el hecho, lo que, en principio, no constituiría elemento probatorio suficiente de que los sucesos ocurrieron de la



forma alegada. Sin embargo, no cabe obviar que, a pesar de ser solicitada por el interesado, no se ha practicado la prueba testifical de los agentes de policía que, según afirma el reclamante, presenciaron el percance ni tampoco se ha denegado expresamente la práctica de la prueba. Esta circunstancia, unida al hecho de que el propio Ayuntamiento no descarta la certeza de la causa de la caída -de hecho, la propuesta analiza el fondo de la cuestión-, obliga a este Consejo a tener por ciertos los hechos alegados.

El Ayuntamiento tiene la obligación de mantener las vías públicas en condiciones adecuadas para el tránsito de personas y vehículos. Así se desprende del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que atribuye al municipio la competencia en materia de pavimentación de las vías públicas urbanas; competencia que a tenor del artículo 26.1.a) de dicha Ley resulta obligatoria en todos los municipios. Este precepto debe ponerse en relación con el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, que 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".

El Jefe de la Sección de Vías y Obras admite que desde que se construyó el Paseo de xx1 y el edificio de la esquina donde sucedieron los hechos ha habido continuas reclamaciones sobre la peligrosidad del encuentro de la acera del citado paseo con la calle xx3. No obstante, añade que el Ayuntamiento ha intervenido en diferentes ocasiones construyendo y/o mejorando las escaleras, poniendo barandillas, etc.

La jurisprudencia ha señalado que "para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable".

Está probado que el Ayuntamiento ha realizado numerosas actuaciones en ese lugar con la finalidad de evitar la peligrosidad que presentaba la propia





configuración del terreno. Así, el Jefe de la Sección de Vías y Obras señala que la intervención más rotunda se efectuó durante los años 2003 y 2004, cuando “el Ayuntamiento realizó una prolongada rampa delimitada por barandillas y al mismo tiempo creó un nuevo paso de cebra en xx1 distanciado unos metros del antiguo, calle arriba, de manera que mediante dicha delimitación de vallas el peatón pudiera transitar con seguridad entre el nuevo paso de peatones de xx1 y el paso del inicio xx3 (el que da continuidad a la acera del paseo). Además de la pendiente adecuada de la rampa, para mejorar la seguridad se instaló un pavimento de baldosa roja de botón que garantizaba la seguridad frente al deslizamiento, y la delimitación mediante vallas se colocó de manera que el peatón no pudiera acceder desde la acera a la zona inmediatamente adyacente al gran árbol existente, que es la que mantiene una pendiente inadecuada por no poder actuarse en la misma debido a las raíces. Es decir, se delimitó el recorrido peatonal a un itinerario seguro (pasos de cebra, rampa y vallas) y se balizó la zona peligrosa impidiendo mediante vallas su acceso para el peatón desde la acera”.

Por otra parte, de las fotografías obrantes en el expediente se desprende que la zona presenta una fuerte pendiente en la confluencia entre las dos calles que no se puede modificar y que la acera presentaba un estado adecuado en cuanto a su diseño -para evitar la peligrosidad-, conservación y mantenimiento. Además, cabe destacar que el acceso al lugar en que el reclamante afirma haberse caído no sólo estaba delimitado para el tránsito ordinario de peatones por unas barandillas que impedían a los transeúntes acceder a esa zona, sino que no presentaba ninguna irregularidad significativa en el pavimento que haya podido motivar el percance. Es más, según indica el propio reclamante, la causa de la caída pudo ser un resbalón motivado por la pendiente que existía en ese lugar -cuyo acceso estaba delimitado para el tránsito de peatones-.

Puede considerarse, por tanto, que el Ayuntamiento ha cumplido con su obligación de mantener la calle en unas condiciones adecuadas, de acuerdo con el estándar de seguridad exigible conforme a la conciencia social.

En definitiva, debe desestimarse la reclamación, pues aunque el lugar de la caída presenta una pendiente pronunciada, el nivel de cuidado o diligencia del Ayuntamiento no puede hacerse extensivo hasta el extremo de responsabilizarle por daños cuya causa última parece obedecer a un descuido o negligencia del perjudicado -alega que resbaló- y no al estado del pavimento,



como ya se ha expuesto. La propia configuración de la calle y, sobre todo, del lugar de la caída conllevaba unos riesgos para el tránsito de peatones que eran fácilmente perceptibles para cualquier persona. Esta circunstancia exigía extremar la precaución y observar una especial diligencia en la deambulaci3n, adecuándola al estado de la calle, a fin de evitar accidentes como el que es objeto del expediente. Lo que no parece que se hiciera. Ello supondr3a la apreciaci3n de culpa exclusiva de la v3ctima que determinaría la ruptura del nexo causal y por tanto la desestimaci3n la reclamaci3n.

**6ª.-** Sin perjuicio de las consideraciones anteriores y habida cuenta de que el interesado ha interpuesto recurso contencioso administrativo contra la desestimaci3n por silencio administrativo de su reclamaci3n, resulta obligado advertir de que, en el caso de que en dicho proceso hubiera recaído sentencia firme, no proceder3a ya dictar resoluci3n alguna en v3a administrativa, sino dar cumplimiento en sus propios t3rminos al fallo de la sentencia.

Por 3ltimo, debe igualmente ponerse de manifiesto que la tardanza en resolver el presente expediente de responsabilidad patrimonial, no justificada, (puesto que ha de recordarse que desde que fue interpuesta la reclamaci3n ha transcurrido con creces el plazo de seis meses que tiene la Administraci3n para resolver) trae consigo no s3lo molestias y posibles perjuicios al interesado, al obligarle a acudir a la v3a judicial con los gastos que ello conlleva de forma inexcusable de procurador y abogado, entre otros, sino tambi3n a la propia Administraci3n de Justicia con procedimientos que no deber3an haberse ni siquiera iniciado, as3 como al personal encargado de la defensa de la Administraci3n demandada.

### **III CONCLUSIONES**

En m3rito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y Le3n informa:

Procede dictar resoluci3n desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamaci3n presentada por D. xxxxx, debido a los daos sufridos en una ca3da por el mal estado de la acera.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime m3s acertado.