



Sr. Madrid López, Presidente en funciones

Sr. Estella Hoyos, Consejero  
Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Pérez Solano, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 1 de julio de 2010, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 2 de junio 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 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 7 de junio de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 632/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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. Amilivia González.

**Primero.-** El 11 de marzo de 2009 Dña. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1 por los daños sufridos en una caída acaecida el 19 de julio de 2008 a las 12:34 horas, en la calle xx1, a consecuencia del mal estado de las baldosas del suelo.



Reclama el abono de unas gafas nuevas. Adjunta copia de informe médico de Urgencias y presupuesto de la óptica a la que acudió por importe de 443,52 euros.

**Segundo.-** Mediante escrito de 12 de marzo de 2009 se requiere a la reclamante para que subsane los términos de su solicitud y concrete los medios de prueba de los que pretende valerse para acreditar que los hechos sucedieron de la forma que expresa en su escrito de reclamación.

El 15 de abril de 2009 la reclamante presenta un escrito en el que propone como prueba y solicita que se incorpore al expediente el atestado de la Policía Local.

**Tercero.-** Mediante Decreto del Concejal Delegado de Hacienda de 17 de abril de 2009 se acuerda admitir a trámite la reclamación presentada y se nombra instructor del procedimiento, lo que se notifica a la interesada.

**Cuarto.-** El 12 de marzo de 2009 se requiere a la Policía Local para que emita informe sobre los hechos alegados en la reclamación. El 22 de abril de 2009 la Policía Local informa de que "(...) La señora manifestó haberse caído en una zona de la acera carente de baldosas que los policías intervinientes identificaron como la que se acompaña en la foto, pero que ellos no fueron testigos. No obstante consideran verosímil la versión que la lesionada les contó con la anomalía observada".

Se adjuntan fotografías del lugar de los hechos.

**Quinto.-** El 8 de junio de 2009 se requiere al Servicio de Obras e Infraestructuras para que emita informe sobre los defectos en el pavimento que han sido alegados. No consta en el expediente la emisión de tal informe.

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia a la reclamante, no consta que, dentro del plazo concedido, se hayan presentado alegaciones o documentación alguna.

**Séptimo.-** El 22 de abril de 2010 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.



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, se hacen las siguientes observaciones a la instrucción del procedimiento:

- Debe recordarse la preceptividad del informe del servicio cuyo funcionamiento hubiera ocasionado la presunta lesión indemnizable, que viene prevista en el artículo 10.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial y cuya finalidad no es otra que acreditar la existencia o no de las deficiencias alegadas.

- Cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (11 de marzo de 2009) hasta que se efectúa la propuesta de resolución (22 de abril de 2010). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios que han de regir 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 la 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 de la Corporación o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de la competencias efectuada por el Alcalde 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 reclamación se considera interpuesta 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 11 de marzo de 2009, es decir, antes de transcurrir un año desde que se produjo el accidente, que tuvo lugar el 19 de julio 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 reiterada 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 la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos causales que implican 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.

Sin embargo, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, 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 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 declara 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 su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1998, establece lo siguiente: “Aun cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose con carácter general a un carácter directo, inmediato y exclusivo para particularizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, no queda excluido que la expresada relación causal -especialmente en los supuestos de responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos, como es el examinado- pueda aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, circunstancia que puede dar lugar o no a una moderación de la responsabilidad (Sentencias de 8 de enero de 1967, 27 de mayo de 1984, 11 de abril de 1986, 22 de julio de 1988, 25 de enero de 1997, 26 de abril de 1997 y 6 de octubre de 1998, entre otras). Entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, aquéllas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél (Sentencia de 25 de enero de 1997), por lo que no son admisibles, en consecuencia, concepciones restrictivas que irían en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas (Sentencia de 5 de junio de 1997), pues el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general y se reduce a fijar qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por si mismo



para producir el resultado final, como presupuesto o *conditio sine qua non*, esto es, como acto o hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se produzca como consecuencia o efecto del primero, aunque es necesario además que resulte normalmente idóneo para determinar aquel evento o resultado teniendo- en consideración todas las circunstancias del caso (Sentencia de 5 de diciembre de 1995)".

**5ª.-** En cuanto al fondo del asunto, 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".

Por su parte, la competencia de los municipios para la pavimentación de vías públicas urbanas incluye necesariamente su mantenimiento, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ya señaló, en Sentencia de 16 de abril de 2004, que "(...) 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".

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido, es preciso determinar si el expresado 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, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamante manifiesta que la caída se produjo como consecuencia de que las baldosas del suelo estaban rotas, en algunos sitios faltaban y había agujeros, versión que la Policía Local considera verosímil a la vista de la anomalía observada.

Por tanto, el análisis debe centrarse en determinar si el obstáculo y/o deficiencia causante de la caída -según la reclamante- era de entidad suficiente para el nacimiento de la responsabilidad de la Administración o fácilmente salvable por los viandantes con una mínima diligencia.



Al respecto ha de tenerse presente, según la jurisprudencia, 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).

En el mismo sentido se puede citar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 11 de enero de 2003, que contempla el supuesto de falta de una loseta en una vía pública céntrica y principal de la ciudad y señala la Sala que la causa de la caída es la desatención y descuido de la demandante cuando caminaba por aquel lugar en que faltaba la loseta.

Ésta ha sido también la doctrina mantenida por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el caso de una baldosa suelta en el cementerio municipal de Cáceres (recurso contencioso-administrativo 715/00), en el mantenimiento de un poste metálico para colocar un cartel informativo o publicidad que era un elemento visible tanto en su altura como en su base y estaba situada al lado de una zona donde cambia la línea de baldosas de la acera (recurso 13/01), en el supuesto de agujeros y baldosas rotas de escasa entidad en la acera de la calle Gil Cordero de Cáceres (recurso 283/01), grietas en el asfalto de una calle urbana (recurso 1.200/01), baldosa levantada (recurso 1.538/01), rebaje en el asfalto junto a un imbornal (recurso 1.556/01), hueco entre baldosas (recurso 355/02) o rebaje de una alcantarilla en un paso de peatones (recurso 1.181/02).

La reclamante no ha probado que el daño sufrido sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en una relación directa de causa a efecto. No resulta así acreditado que la caída se produjera en el lugar que indica, sin que sea suficiente a efectos de probar este extremo la mera manifestación de la interesada ante la Administración, ni la aportación de un parte de atención médica del Servicio de Urgencias o unas fotografías, las cuales podrían corresponder a cualquier otro lugar.

Así, al margen de las manifestaciones de la reclamante, no existe ninguna prueba o documento oficial que acredite la veracidad de lo manifestado, en cuanto a la existencia del percance o a las circunstancias en que se produjo.





Por tanto, al corresponder la carga de la prueba a la parte reclamante, se considera que no se ha acreditado la relación de causalidad entre el servicio público y el daño sufrido, razón por la que debe desestimarse la reclamación, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ya citada.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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