



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de abril de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx*, 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 9 de abril de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx, representado por Dña. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 10 de abril de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 145/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- El 4 de febrero de 2014 D. xxxx, representado por Dña. yyyy, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños personales y materiales sufridos en un accidente acaecido el 28 de marzo de 2013 cuando circulaba en bicicleta por el



denominado camino xxx1, en el tramo que comunica el municipio de xxx2 con el de xxx1, pasando por xxx3, en el que sufrió una caída por una hendidura de gran tamaño, de las múltiples grietas existentes en el pavimento de hormigón con el que está revestida la vía en dicha zona.

Solicita una indemnización total de 6.326,69 euros, de los que 5.952,90 euros corresponden a los conceptos de incapacidad temporal, durante un período de 92 días, y 10% de factor de corrección por perjuicios económicos, y el resto, 373,89 euros, al coste de reparación de la bicicleta.

Acompaña a su escrito copias de la documentación acreditativa de la representación; del atestado del accidente elaborado por la Guardia Civil en virtud del cual se incoaron diligencias penales, que concluyeron por Auto de 24 de abril de 2013 del Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº1 de xxx4, que acuerda el sobreseimiento libre y archivo de las diligencias; del informe pericial sobre la causa del accidente de 13 de enero de 2014; de diversa documentación clínica sobre las lesiones ocasionadas por la caída; de los partes de baja y alta por incapacidad temporal de 1 de abril y 27 de junio de 2013, respectivamente; de dos nóminas del interesado correspondientes a los meses de marzo y abril de 2013 y del presupuesto de reparación de la bicicleta por la cantidad anteriormente indicada.

Segundo.- De la certificación catastral del inmueble incorporada al expediente resulta que su titularidad corresponde al Ayuntamiento de xxx1, y según el informe recabado del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de xxx5 de 27 de febrero de 2015, el accidente tiene lugar fuera del casco urbano de xxx3 y se trata de una vía de comunicación de dominio público que está en condiciones para su uso agrícola y de acceso a zonas de cultivo.

Tercero.- El 17 de marzo de 2015 el Alcalde del Ayuntamiento de xxx1 informa lo siguiente:

“1.- Que el lugar donde tuvo lugar la caída es un camino agrícola, no es una carretera ni es zona urbana de la localidad de xxx3.

2.- Que el camino está en condiciones adecuadas para su uso normal, agrícola, de acceso a zonas de cultivo y monte.



3.- Considero que incluso si los ciclistas hubieran circulado en bicicleta por dicho camino de una forma prudente, no se hubiera producido un accidente de las características del reclamado, pues por los daños referidos parece deducirse que pudieron circular a una velocidad inapropiada para un camino agrícola, y por el centro del camino”.

Cuarto.- El 20 de marzo se concede trámite de audiencia a la parte reclamante, sin que conste la presentación de alegaciones o documentación.

Quinto.- El 7 de abril de 2015 se formula propuesta de resolución desestimatoria 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.i), 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 apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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 (4 de febrero de 2014), hasta que se formula la propuesta de resolución (7 de abril de 2015). Esta circunstancia



necesariamente ha de considerarse como una vulneración de los principios y criterios que han de regir la actuación administrativa, 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 la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y se ha acreditado la representación en los términos por ella establecidos. 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 ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente provocado por el mal estado del camino por el que circulaba, del que es titular el Ayuntamiento de xxx1.

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.



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".

En cuanto bien de uso público local, la Administración municipal, titular del mismo, tiene el deber jurídico de su conservación y mantenimiento, de modo que su inobservancia se erige en título de imputación de la responsabilidad a la Administración, por incumplimiento de la obligación de mantenerlo en condiciones adecuadas para su uso.

En el presente caso, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante y la regularidad formal de su petición, la cuestión planteada consiste en establecer 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 determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por el reclamante fue o no consecuencia del mal estado del camino, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

El Tribunal Supremo, en Sentencia 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 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 del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.



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".

Para que responda la Administración es precisa, pues, una relación de causalidad entre el hecho y el daño producido, que no sea interrumpida por la actuación de terceros o la propia víctima.

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 26 de noviembre), 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.

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 supuesto sometido a dictamen, la propuesta niega la existencia de nexo causal al considerar que en la producción del daño alegado ha sido determinante la conducta del perjudicado, que califica de negligente al circular por el centro del camino (lugar de la hendidura) y a una velocidad excesiva.

No obstante, la documentación obrante en el expediente no acredita la velocidad excesiva a la que se hace mención y, por otra parte, las fotografías del atestado y el informe pericial aportado por el interesado permiten apreciar un muy deficiente estado de conservación del camino, que no solo afecta a su parte central sino a toda su extensión. El citado informe pericial pone de manifiesto que existen "grietas de gran tamaño en el pavimento de hormigón con el que se ha revestido la vía en la zona en la que se ha producido el siniestro. Estas grietas superan los 3 cm. de ancho, llegando incluso a más de 5 cm. en algunas partes. También existe asiento diferencial de las losas de hormigón, lo que origina escalones de más de 4 cm. entre las losas que forman el pavimento de la vía". Todo ello, frente a lo que afirma la propuesta de resolución, lleva a considerar como elemento causante del accidente el deficiente mantenimiento del camino por la Administración municipal, sin que se aprecie la ruptura de la relación causal por una supuesta culpa de la víctima, que no se acredita en el expediente.

En consecuencia, procede estimar la reclamación planteada al concurrir los requisitos exigidos por los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.



6ª.-Sobre el importe de la indemnización, el reclamante solicita el abono de 6.326,69 euros, de los que 5.952,90 euros corresponden al concepto de incapacidad temporal, durante un período de 92 días -en el que 4 días serían de hospitalización y 88 improductivos- y al 10% de factor de corrección por perjuicios económicos. El resto, 373,89 euros, responde al coste de reparación de la bicicleta, según se acredita con el presupuesto aportado.

Para el cálculo de la indemnización por los daños personales causados acude el interesado al baremo indemnizatorio que proporciona el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, el cual es utilizado habitualmente por este Consejo como criterio orientador en casos similares, y es objeto de actualización a través de Resoluciones anuales de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. En concreto, se acude para su determinación al baremo correspondiente al año 2013 en el que se produjo el accidente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 141.3.

A estos efectos, constan acreditados a través de la documentación clínica aportada 4 días de hospitalización, del 29 de marzo al 1 de abril de 2013 y procede su abono.

El resto del período de incapacidad temporal hasta el alta laboral obtenida el 27 de junio de 2013 se califica por el reclamante como improductivo.

A este respecto conviene recordar que es doctrina reiterada del Consejo Consultivo de Castilla y León, manifestada entre otros en los dictámenes 930/2012, de 24 de enero de 2013, 13/2014, de 9 de junio, 162/2014, de 30 de abril, o 420/2014, de 11 de septiembre, que no todo día de baja laboral es improductivo, ni tiene por qué llevar a una baja laboral el día improductivo, depende pues de las circunstancias de cada caso, y la influencia de las lesiones en otras actividades de la vida habitual del perjudicado. Como señala la Sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia 6/2009, de 13 de enero, "ello implica que no es posible equiparar de forma absoluta días de baja laboral con días improductivos, de tal forma que éstos podrán abarcar periodos en los que no existe tal baja laboral, y por otro lado no toda la extensión de la misma implica automáticamente la consideración como improductivos. Son conceptos, como bien señala la apelante, que si bien guardan una cierta relación entre ellos, sin



embargo son totalmente independientes en atención al diferente campo en el que son aplicables”.

La clave de la distinción entre día impeditivo y no impeditivo la establece el Baremo en que los padecimientos afecten o no a la actividad habitual del perjudicado. Por ello, para determinar si un día es o no impeditivo, debe analizarse si los padecimientos afectan a las actividades ordinarias del perjudicado, es decir las que hacía justo antes del siniestro. Si estos padecimientos impiden o dificultan de forma extraordinaria realizar estas actividades habituales, estaríamos ante un día impeditivo, y las simples molestias al realizar dichas actividades habituales u ordinarias darían lugar a un día no impeditivo.

Las Sentencias de la Audiencia Provincial de la Coruña 448/2006, de 7 diciembre y 349/2012, de 6 de julio, establecen ejemplos concretos de cuando unas lesiones son o no impeditivas, y afirman que, “el matiz diferenciador debe buscarse en un ‘plus’ en el padecimiento. No es simplemente estar de baja, sino además tener unas limitaciones físicas significativamente impeditivas, unos padecimientos, unos dolores, el requerir el auxilio de terceras personas de forma casi constante. Siguiendo el ejemplo expuesto, son situaciones impeditivas la víctima que tiene ambas piernas enyesadas, que tiene que ir en una silla de ruedas, que debe ser auxiliado para casi todo. Pero no lo es quien rompe el radio y se lo enyesan, pues puede hacer casi todas las tareas de la vida diaria sin auxilio alguno. En un esguince cervical son días impeditivos los primeros, en los que la paciente sufre intensos dolores y molestias, precisa medicación analgésica, tiene problemas hasta para los pequeños movimientos cervicales, e incluso puede serle dificultoso conciliar el sueño por el dolor; pues le merma de forma significativa el desarrollo de su vida ordinaria. Pero no son impeditivos por el mero hecho de tener que portar un collarín, sin mayores repercusiones, porque puede realizar casi todas las actividades de la vida diaria. Y desde luego, no son impeditivos los días invertidos para recibir mera rehabilitación ordinaria (cuestión distinta son supuestos excepcionales de terapias rehabilitadoras que incluso se asemejan bastante a estancias hospitalarias). Siguiendo el ejemplo expuesto, una vez que a una persona que tuvo una fractura de fémur inicia la rehabilitación, puede realizar la mayor parte de sus actividades diarias de forma autónoma, invierte sólo unas pocas horas al día en las sesiones, y no tiene mayores limitaciones. E igual cuando se acude a fisioterapia para relajar los músculos cervicales. Son unos días más o menos



molestos y aún no alcanzó la sanidad (por eso se indemnizan), pero no son impeditivos (que es lo que justifica una indemnización muy superior)”.

A la vista de lo anterior, en expediente contradictorio que debe instruirse al efecto deberá requerirse del interesado la aportación de mayores pruebas que acrediten que, sin perjuicio de la baja laboral, padecía limitaciones físicas significativas que dificultaban de un modo extraordinario la realización de las actividades habituales u ordinarias. A falta de dicha actividad probatoria, o si ésta no alcanza a todo el período, la indemnización a abonar deberá calcularse, total o parcialmente según proceda, en función de las cuantías establecidas para la incapacidad temporal por día no impeditivo.

Solicita el reclamante también el abono del 10% de factor de corrección por perjuicios económicos, a cuyo fin aporta las nóminas correspondientes a los meses de marzo y abril de 2013. Al respecto, el cálculo del factor de corrección aplicable exigirá la previa comprobación de los ingresos netos anuales del reclamante por trabajo personal y su concreción habrá de respetar la debida proporción con los porcentajes previstos, sin que sea adecuado reconocer sin más el porcentaje máximo de cada tramo.

Además, este Consejo considera que sólo procederá aplicar tal factor de corrección por perjuicios económicos cuando se acredite por el reclamante que la situación de baja, le ha ocasionado una minoración de sus ingresos por trabajo personal (En el mismo sentido, dictamen nº 324/2010, de 21 de abril).

Determinada que sea la indemnización procedente por incapacidad temporal, deberá aplicarse sobre ella el porcentaje de factor de corrección por perjuicios económicos que corresponda, si procede. A la cantidad resultante debe sumarse el coste de reparación de la bicicleta.

Todo lo anterior se entiende 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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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

Procede dictar resolución estimatoria, en los términos expuestos en el cuerpo de este dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxx, representado por Dña. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

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