



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y  
Ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 26 de septiembre de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy*, 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 6 de septiembre de 2019 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, debido a los daños y perjuicios sufridos al golpearse con la cristalera de acceso al Servicio de Recaudación del Ayuntamiento de xxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 11 de septiembre de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 438/2019, 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 la 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. Ramos Antón.

**Primero.-** El 26 de abril de 2019 D. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos el día 30 de abril de 2018, al golpearse contra una cristalera de acceso al Servicio de Recaudación Municipal, sito en la calle cccc de dicha localidad, que carecía de señalización.



Solicita inicialmente una indemnización de 2.973,30 euros.

Adjunta a la reclamación reportaje fotográfico del lugar del accidente y diversa documentación médica.

**Segundo.-** El 30 de abril se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento, lo cual se notifica al interesado.

**Tercero.-** El 16 de mayo la Policía Local emite informe, al que se incorpora informe del agente de la Policía Municipal que fue requerido como consecuencia del percance ocurrido y que manifiesta, entre otros extremos, que "el acceso al edificio de Recaudación Municipal se compone de cristaleras, una de ellas, la situada en la parte izquierda con la que se golpeó dicho ciudadano, no atendía ningún elemento de seguridad para evitar choques contra ella (pegatinas, vinilos, etc...) para poder cerciorarse que efectivamente era una cristalera, motivo por el cual este hombre chocó al pensar que no había cristal ninguno". Considera asimismo que no existían las medidas de seguridad adecuadas, cuestión que ya ha sido solucionada mediante la colocación de un vinilo de color rojo.

Consta también informe del ingeniero de caminos municipal, de 3 de junio, en el que simplemente se hace constar que la cristalera debería haber estado señalizada.

**Cuarto.-** Figura en el expediente declaración escrita de un testigo de los hechos. Asimismo constan diversos correos electrónicos de la compañía aseguradora del Ayuntamiento, que considera que existe nexo causal suficiente, y cuantifica la indemnización en 4.133,23 euros.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia al interesado, el 26 de julio presenta alegaciones en las que cuantifica la indemnización en 6.767,46 euros.

Se traslada el escrito a la compañía aseguradora del Ayuntamiento, que reitera su criterio y entiende adecuada la indemnización propuesta en la cantidad de 4.133,23 euros.

Concedido nuevo trámite de audiencia, el interesado considera que procede indemnizar en la cuantía de 6.767,46 euros: por 2 puntos de secuelas;



5 días hospitalarios, pérdida temporal muy grave de calidad de vida, 100 euros diarios; y por 90 días que ha tardado en curar las lesiones, pérdida temporal moderada de calidad de vida, a razón de 52 euros diarios.

**Sexto.-** El 29 de agosto de 2019 se formula propuesta de orden estimatoria parcial de la reclamación por importe de 4.133,23 euros.

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. Corresponde 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, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en el título IV, "De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común", de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

**3ª.-** Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre. 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 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.



**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 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y al 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, 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 aquél que pueda producirse. 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, este Consejo considera que la reclamación debe estimarse.

De la declaración testifical y de los informes obrantes en el expediente puede concluirse que el interesado se golpeó contra una cristalera de acceso a un edificio público que carecía de las necesarias medidas de seguridad.

Para apreciar la existencia o no de responsabilidad patrimonial de la Administración ha de analizarse si, dado que se trata de una construcción delimitada con cristaleras y con una puerta de cristal, la señalización existente en el edificio público era acorde con el estándar exigible al servicio público.

Parece claro, según se desprende de los informes, que el percance se produjo en una zona de tránsito frecuente. Y en las fotografías incorporadas al expediente no se aprecia que exista indicativo, señalización u otro elemento visual que advierta a los usuarios de la presencia de la cristalera.

Este Consejo ha señalado reiteradamente que la Administración está obligada a una mayor diligencia en el mantenimiento y adopción de medidas de



protección y señalización de los riesgos en aquellas instalaciones que por su destino, utilización o ubicación sea frecuente el tránsito de personas (por todos Dictamen 122/2017, de 7 de abril). Por ello, puede considerarse que la presencia de paredes de cristal, carentes de señalización o indicativo de su existencia, en un recinto frecuentado por gran número de personas, conlleva el incremento del riesgo de producirse un percance como el que acaeció. Ello constituye un incumplimiento del estándar exigible al servicio público, por lo que la Administración debe responder de los daños causados.

Sobre esta cuestión se pronunció la Sentencia de 21 de diciembre de 2004, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dictada en un recurso de casación para unificación de doctrina (rec. 156/2004) en relación con la Sentencia del mismo Tribunal de 21 de abril de 1998. En ambas se trataba de "choques en vestíbulos de salida de dependencias públicas (en un caso la sede de la policía municipal y en otro la Jefatura de Tráfico), en los que la causa del accidente se deriva, de la total carencia de señalización y visibilidad en las cristaleras existentes, lo que necesariamente induce a confusión sobre el verdadero lugar de la salida, dada su proximidad a la calle, determinando en ambos casos una confusión en las personas que quisieron traspasar la puerta, haciéndolo por un lugar acristalado y sin ninguna señalización lo que ocasionó los respectivos choques". La propia sentencia declara que "en el acceso a los organismos de la administración abiertos al público y a los que concurren por razón de necesidad gran cantidad de personas de diversa índole, condición y circunstancias es imprescindible que se tomen medidas de protección especialmente escrupulosas, y en el caso examinado se omitió la precaución habitual de establecer en el vidrio cualquier elemento visible para evitar la posible confusión con una vía de salida a la calle en caso de no advertir la presencia del cristal quien no estuviera habituado a dicho tipo de vestíbulos o tuviera alguna limitación visual y no prestara una atención excesiva".

Por otro lado, el Documento Básico de Seguridad de Utilización y Accesibilidad (SUA), anejo al Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad, SUA 2, apartado 1.4 Impacto con elementos insuficientemente perceptibles, establece que "Las grandes superficies acristaladas que se puedan confundir con puertas o aberturas (lo que excluye el interior de viviendas) estarán provistas, en toda su longitud, de señalización visualmente



contrastada”, detallando las características de dicha señalización. (Debe tenerse presente que, con independencia del régimen transitorio previsto, resulta en todo caso exigible la adopción de las medidas de seguridad necesarias).

Finalmente, cabe citar, en nuestra Comunidad Autónoma, el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras, ya prevé en su artículo 7, apartado 3.6 e) que “Cuando las puertas sean de vidrio, excepto en el caso de que éste sea de seguridad, tendrán un zócalo protector de 0,40 metros de altura mínima. En ambos casos estarán provistas de una doble banda horizontal con contraste de color, y a una altura comprendida entre 0,85 y 1,10 metros, y entre 1,50 y 1,70 metros respectivamente”.

**6ª.-** Respecto al importe de la indemnización, para la valoración de la indemnización procedente, debe tenerse en cuenta la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

En el caso examinado no figura en el expediente una valoración suficientemente razonada por parte de la Administración de los conceptos indemnizatorios controvertidos, en particular sobre el alcance de los días de perjuicio personal moderado o la existencia de secuelas. Este Consejo entiende, de un modo prudencial, que la cuantía indemnizatoria deberá realizarse en un posterior expediente contradictorio tramitado al efecto, en el que se conceda audiencia al interesado y en el que se podrán aportar todos los medios de prueba pertinentes.

No obstante, cabe realizar algunas consideraciones.

La indemnización por pérdida temporal de calidad de vida compensa el perjuicio moral particular que sufre la víctima por el impedimento o la limitación que las lesiones padecidas o su tratamiento producen en su autonomía o desarrollo personal. El artículo 138 de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, señala que este perjuicio puede ser muy grave, grave o moderado. El grave es aquél en el que el lesionado pierde temporalmente su autonomía personal para realizar una parte relevante de las actividades esenciales de la vida ordinaria o la mayor parte de sus actividades específicas de desarrollo personal.

Pues bien, la estancia hospitalaria constituye un perjuicio de este grado, por lo que por los días de estancia hospitalaria debe indemnizarse a razón de 75 euros por día.





No resulta procedente indemnizar 100 euros/día, tal y como pretende el reclamante. No puede entenderse que los días de hospitalización deban ser necesariamente considerados como un perjuicio personal muy grave en el que el lesionado haya perdido su autonomía personal para la totalidad de las actividades esenciales de la vida ordinaria, tal y como sucedería en ingresos en una unidad de cuidados intensivos, de conformidad con lo que expresamente indica el apartado segundo del citado artículo 138 de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre.

En todo caso, el importe de la indemnización deberá actualizarse, en su caso, a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución estimatoria, en los términos expuestos en el cuerpo del presente dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, debido a los daños y perjuicios sufridos al golpearse con la cristalera de acceso al Servicio de Recaudación del Ayuntamiento de xxxx.

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

En Zamora, en fecha al margen  
**DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE**