



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero y
Ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de septiembre de 2021, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 333/2021

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 14 de julio de 2021 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 Dña. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado del empedrado en la Cueva de xxxx.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 22 de julio de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 333/2021, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, 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. Herrera Campo.

Primero.- El 11 de julio de 2018 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyyy, de 62 años de edad, debido a las lesiones sufridas por una caída el 8 de julio de 2018 en la Cueva de xxxx, lugar de



interés cultural y turístico en pleno centro de la ciudad, debido al mal estado del empedrado a la bajada de un escalón.

No cuantifica la indemnización solicitada.

Junto al citado escrito aporta informe médico de urgencias, que recoge heridas en cara y diagnóstico: contusión de mano y rodilla derecha; y reportaje fotográfico relativo al estado del empedrado. Propone un testigo de la caída y solicita prueba de la cámara de seguridad.

Segundo.- El 20 de septiembre de 2018 el Área de Urbanismo informa que "La gestión de funcionamiento de las instalaciones de la Cueva de xxxx son competencia de la Oficina de Turismo; así como el mantenimiento de estas están atribuidas al Servicio de Mantenimiento Municipal".

El 2 de octubre siguiente el Servicio de Mantenimiento emite informe con el siguiente contenido:

"Con fecha de 01/08/2018, se recibe del servicio de Urbanismo y Vivienda la solicitud de adoptar medidas oportunas del pavimento defectuoso en el recinto de la Cueva de xxxx posible causante de caída (sic) de un visitante.

»Se procede a realizar su reparación con fecha de 30/08/2018, para tapar los baches del pavimento empedrado, tal como se aprecia en el informe de la Policial Local de fecha de 21/07/2018".

Tercero.- Concedido trámite de audiencia, no consta la presentación de alegaciones.

Cuarto.- El 15 de enero de 2021 se dicta resolución de aprobación de la propuesta por la que se tiene por desistida a la interesada de la reclamación.

Constan en el expediente correos electrónicos en los que la interesada aporta diversa documentación al expediente con anterioridad a tal propuesta: en este sentido figura la aportación de fotografías, de diversa documentación médica y de sesiones de rehabilitación, y declaraciones de IRPF.



La interesada interpone el 26 de enero de 2021 recurso de reposición frente a la citada resolución.

Quinto.- El 9 de febrero de 2021 el asesor jurídico del Ayuntamiento emite informe en el que considera que el recurso debía prosperar y solicita que continúe la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, interesando la práctica de la prueba testifical propuesta y la incorporación de informe médico de valoración de daño corporal.

Sexto.- El 9 de marzo de 2021 se incorpora, de conformidad con lo interesado por la Administración, declaración jurada de un testigo del siniestro.

Consta igualmente informe médico pericial de valoración del daño corporal elaborado a instancia del Ayuntamiento, que concluye la existencia de un perjuicio temporal básico de 90 días y otro permanente valorado en 1 punto.

El 21 de junio se emite informe por el asesor jurídico del Ayuntamiento.

Séptimo.- El 1 de julio de 2021 se formula propuesta de resolución estimatoria del recurso de reposición interpuesto, y estimatoria también de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada, fijando la indemnización en la cantidad de 3.464,10 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, 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, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

No obstante, debe recordarse que el trámite de audiencia debe concederse una vez concluida la instrucción del procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, como determina el artículo 82 de la LPAC. En el caso examinado, tras la concesión de trámite de audiencia a la interesada se ha incorporado al expediente documentación nueva, fundamentalmente el informe médico pericial de valoración del daño corporal, sin que se haya otorgado nuevo trámite de audiencia. No obstante lo cual, habida cuenta del carácter estimatorio de la propuesta, no se aprecia indefensión de la interesada, sin perjuicio de la necesidad de que el importe de la indemnización deba dirimirse en un ulterior expediente contradictorio, con audiencia de la reclamante, por lo que atendiendo a los principios de celeridad y eficacia, este Consejo Consultivo considera procedente entrar a conocer del fondo del asunto, a pesar de los defectos procedimentales observados.

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida LPAC. La competencia para resolver la reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a 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 (LBRL), en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la LPAC.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC.

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, de Régimen Jurídico del Sector Público, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.



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) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad 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) 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) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo, se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, comprobadas la realidad y certeza de los daños sufridos 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.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la LBRL 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 2568/86, de 28 de noviembre.

La eventual responsabilidad del Ayuntamiento encuentra además su base en el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, el cual 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”.

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios para la “pavimentación de vías públicas” de acuerdo con el artículo 26.1.a) de la LBRL, lo que necesariamente incluye su mantenimiento.

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 aquel 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 aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a estas 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 aquel 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 aquella, 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 aquella”.

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.

La caída sufrida por la reclamante ha tenido lugar en la Cueva de xxxx, correspondiendo a la entidad local la conservación y adecuado mantenimiento de sus instalaciones, así como del pavimento por el que circulan los peatones.

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".

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la reclamante fue o no consecuencia del peligro que para el tránsito suponía el defecto alegado existente en la acera, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

Señalado lo anterior, ha de determinarse si la caída que sufrió la reclamante es o no imputable a la Administración. Recae sobre la parte interesada la carga de la prueba, 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. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

La cuestión se centra, por tanto, en establecer si ha resultado probado que la caída se produjo en el lugar alegado por la reclamante y por



las concretas circunstancias que declara, respecto de lo cual ha de responderse de un modo afirmativo.

Este Consejo Consultivo considera que en el presente caso han quedado acreditados tanto la caída como el daño sufrido por la reclamante, así como la existencia de deficiencias del empedrado que comportan riesgo significativo para los visitantes o transeúntes, tal y como evidencia el informe emitido por el Área de Urbanismo del Ayuntamiento, por todo lo cual puede estimarse la existencia de una relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño producido, por lo que la reclamación debe estimarse.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, la Administración no ha otorgado trámite de audiencia sobre el informe médico pericial de valoración del daño corporal, razón por la que este Consejo Consultivo, sin perjuicio de considerar aquel razonable, entiende que no evita que el concreto importe de la indemnización deba determinarse y valorarse en un posterior procedimiento contradictorio, con audiencia de la reclamante, instruido al efecto, sin perjuicio de tener en cuenta el citado informe.

Se considera adecuado, como consta en la documentación remitida, que para el criterio de evaluación de los daños se acuda a los baremos previstos en 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, tras la modificación realizada por 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 accidente de circulación, cuyo valor como criterio de referencia a tales efectos se destaca ahora expresamente por el artículo 34.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre ("La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado. En los casos de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social").



III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria, en los términos indicados en el cuerpo del presente dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída a causa del mal estado del empedrado de la Cueva de xxxx.

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