



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 18 de septiembre de 2014, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. 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 5 de septiembre de 2014 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. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 9 de septiembre de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 436/2014, 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. Rey Martínez.

**Primero.-** El 29 de julio de 2013 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxx, de 54 años de edad, debido a los daños y perjuicios derivados de la caída sufrida como consecuencia del mal estado de la acera.



En su escrito expone: "(...) Que el día 26 de julio de 2013, entre las 11,15 y las 11,30 horas aproximadamente, circulaba como peatón por la acera que discurre por la calle cc1 de esta ciudad, cuando al llegar a la altura entre la tienda '(...)' y la panadería '(...)', tropecé con una baldosa o adoquín que se hallaba desprendido si bien a simple vista parecía correctamente instalado; como consecuencia me precipité al suelo, ocasionándoseme varios daños, tanto materiales como personales.

»(...) Los hechos fueron presenciados entre otros, por un varón de nombre (...), y cuyos datos figuran en el informe que redactó la policía municipal, que fue requerida a tal fin.

»(...) Como consecuencia de la caída, se me han producido daños materiales consistentes en rotura de gafas, así como diversos daños personales como magulladuras en cara, costado y rodillas, así como fractura de la muñeca de mano derecha".

Solicita una indemnización por las lesiones y secuelas padecidas que no cuantifica y adjunta a su escrito copia del informe de Urgencias del Hospital hhhh de 26 de julio de 2013.

Previo requerimiento de subsanación, el 29 de agosto la interesada presenta escrito en el que señala que no puede cuantificar el alcance de la lesión producida hasta que no finalice su curación. Asimismo solicita que se practiquen las siguientes pruebas: remisión por parte de la Policía Local del informe referente a los hechos ocurridos, declaración testifical de la persona que presenció los hechos e informe del servicio municipal de obras sobre la fecha en la que se procedió a realizar al reparación de los desperfectos.

El 13 de septiembre presenta en el registro del Ayuntamiento copia del informe de la Policía Municipal sobre los hechos, al que acompaña reportaje fotográfico. En el citado informe se señala que, personados los agentes en el lugar, se encuentran en él a la denunciante y a un testigo y comprueban que efectivamente la baldosa se encuentra suelta, por lo que dan aviso urgente a la brigada de obras.



**Segundo.-** Mediante Decreto del Alcalde-Presidente de 19 de septiembre se admite a trámite la reclamación y se nombra instructora del procedimiento, lo que se notifica a la interesada.

**Tercero.-** El 3 de diciembre tiene entrada en el registro del Ayuntamiento escrito de la interesada en el que señala que el período de baja comprende desde el 26 de julio (en dicho escrito hace constar como fecha de la baja el 26 de agosto, pero de su contenido se deduce que tal baja se produjo el 26 de julio) de 2013 y finaliza el 29 de agosto, fecha del alta hospitalaria, y que recibió rehabilitación desde el 27 de septiembre hasta el 28 de noviembre de 2013.

Cuantifica la cantidad reclamada como indemnización en 5.142,13 euros, de los cuales 1.863,68 euros corresponden a 32 días de baja impeditiva, 2.789,26 euros a 89 días de baja no impeditiva y 23,90 euros a los gastos soportados por medicamentos y muñequera.

Adjunta copias del informe de Urgencias del Hospital hhhh de 26 de julio de 2013, del informe de alta de Traumatología, del informe de Rehabilitación y de las facturas de la farmacia.

**Cuarto.-** El 30 de abril de 2014 el Servicio de Ingeniería del Ayuntamiento emite informe en el que señala que "En la documentación aportada del expediente, se incluye informe de atestado de la Policía Municipal, el cual verifica y comprueba que existe una baldosa que está suelta y pasan el aviso urgente a la Brigada de Obras.

»Comprobada *in situ* la zona afectada y según las fotografías que se aportan, se comprueba que la acera en el entorno se encuentra en general en unas correctas y muy aceptables condiciones de conservación y mantenimiento, con la presencia puntual de una baldosa concreta que está suelta en el punto que se indica.

»El viandante debería de ser consciente de los riesgos consustanciales de la acera en un momento dado, debiendo el peatón adecuar el caminar a las condiciones manifiestas de la vía pública y a sus circunstancias personales.



»La baldosa señalada con esta fecha se encuentra reparada, pero se traslada esta incidencia a la persona responsable de la Brigada Municipal de Conservación y Mantenimiento del Ayuntamiento, para que tome las medidas oportunas en la zona con el fin de evitar posibles caídas de personas”.

**Quinto.-** Consta en el expediente declaración jurada del testigo propuesto en la que manifiesta que observó cómo una señora que caminaba por la acera tropezó con una de las baldosas que estaba suelta y cayó al suelo, lo que le provocó la rotura de las gafas y dolores en la cara, manos y rodillas.

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia a la interesada, ésta no presenta alegaciones.

**Séptimo.-** El 21 de agosto de 2014 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no haber quedado acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público municipal.

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 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 la parte interesada presenta la reclamación (29 de julio de 2013) hasta que se formula la propuesta de resolución (21 de agosto 2014). 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 la parte 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 Local, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de 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 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.

**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.

La reclamante manifiesta que los daños sufridos se produjeron al tropezar con una baldosa suelta en la acera lo que le provocó magulladuras en cara, costado y rodillas así como la fractura de la muñeca de la mano derecha y la rotura de gafas.

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 infraestructura viaria y otros



equipamientos de su titularidad, competencia que a tenor del artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que se refiere expresamente a la pavimentación de las vías públicas, 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 1372/1986, 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".

Tal como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Sentencia de 16 de abril de 2004, "(...) 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. Esta competencia municipal debe entenderse como servicio público, rechazándose la inclusión dentro del ámbito del artículo 106 de la Constitución Española un concepto estricto de servicio público".

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y 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 por la parte contraria.

En el supuesto examinado, la interesada manifiesta que sufrió una caída como consecuencia del mal estado de la acera por la que transitaba. El mal estado de la vía se deduce del informe emitido por el ingeniero, que reconoce la existencia de una baldosa suelta que se corresponde con las fotografías incorporadas al expediente.



La versión relativa a la caída también debe entenderse probada por la declaración testifical practicada y por el contenido de los informes médicos aportados, que ponen de manifiesto la existencia de una lesión compatible con la caída alegada, así como del contenido del informe de la Policía Municipal que constata que la baldosa identificada por la interesada y por el testigo presencial de los hechos se encontraba suelta.

El Ayuntamiento no ha cumplido con los deberes de conservación y mantenimiento del pavimento y tampoco ha indicado el posible peligro, al no proceder a señalar o vallar la zona ésta para impedir sucesos semejantes para los transeúntes que deambulan con normalidad por la acera, si bien se ha procedido a su inmediata reparación tras el suceso.

Por todo lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que en el presente caso han quedado acreditados los hechos, el mal estado de la vía por la que circulaba la reclamante y que concurren los requisitos necesarios para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial.

**6ª.-** Respecto a la indemnización hay que señalar que sólo le corresponde la relativa a los daños producidos a consecuencia de la caída; según se desprende de los informes médicos, la interesada sufrió fractura de colex derecha, por lo que se le inmovilizó mediante la aplicación de yeso.

La interesada solicita una indemnización de 5.142,13 euros, de los que 1.863,68 euros corresponden a 32 días de baja impeditiva, 2.789,26 euros a 89 días de baja no impeditiva y 23,90 euros a los gastos soportados por medicamentos y muñequera.

Los días de baja impeditiva se acreditan con el informe de Urgencias del Hospital hhhh de 26 de julio de 2013 y con el informe de alta del Servicio de Traumatología de 29 de agosto de 2013. Los gastos de farmacia se prueban con las facturas de muñequera (13,65 euros) y de medicamentos (10,25 euros). Sin embargo, no se acreditan los días de baja no impeditiva, pues del informe aportado solo se deduce que recibe rehabilitación pero no se indican cuantos días la ha recibido.



Por ello, en relación con la cuantía de la indemnización, la valoración del daño habrá de dilucidarse en expediente contradictorio tramitado al efecto, con audiencia de la reclamante, en el que habrán de tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

- Puede acudir, en las partidas que procedan, al 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, y a la Resolución de 5 de marzo de 2014, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por el que se da publicidad a las cuantías de las indemnizaciones por muerte lesiones permanentes e incapacidad temporal que resultaran de aplicar durante el año 2014.

- En cualquier caso los daños han de resultar de una prueba plena, que los acredite como tales y justifique una relación con el accidente sufrido.

A la cantidad resultante se le debe aplicar el 10% del factor de corrección, aunque se trate de una incapacidad temporal, al tratarse de una persona en edad laboral aunque no justifique ingresos.

En cuanto al factor de corrección, Los tribunales han venido ofreciendo soluciones variadas, según el perfil de las víctimas, en los casos de indemnizaciones por incapacidad temporal, y existen discrepancias sobre si puede verse incrementada una indemnización por la aplicación de los factores de corrección de la letra B) de la tabla V del baremo.

El problema tiene su origen en que en la tabla V falta la referencia establecida en las tablas II y IV -relativas, respectivamente, a las indemnizaciones básicas por muerte y por lesiones permanentes- a que sus factores de corrección pueden aplicarse "a cualquier víctima en edad laboral, aunque no justifique ingresos". Si se atiende a la literalidad de la norma, habría que entender que para que resulten de aplicación los factores de corrección y en consecuencia incrementar la cuantía indemnizatoria por incapacidad temporal, han de justificarse los ingresos dejados de percibir. No obstante, parte de los tribunales y de la doctrina considera que una solución más coherente con el sistema de valoración, es la de acudir a la aplicación analógica de la ley (artículo 4 del Código Civil), al haber identidad de razón.



La Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 2012 dio solución definitiva a la jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales en esta materia, al considerar que se impone siempre aplicar el factor de corrección por perjuicios económicos a toda víctima en edad laboral, aunque no se prueben ingresos y aunque esta previsión no aparezca en relación con los perjuicios económicos ligados a la incapacidad temporal (Tabla V).

Todo ello sin perjuicio de su actualización de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

### **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 Dña. xxxx, 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.