



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y  
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 13 de febrero de 2014, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada ante el Ayuntamiento de xxxx1 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 13 de enero de 2014 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. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 7/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

**Primero.-** El 21 de junio de 2013 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 8 de enero de 2012 (sic) en la calle xx, esquina con la calle xx1, de esa ciudad, al pisar "un agujero o hundimiento existente en la terminación de una de las losas de granito de la acera que estaba oculto y sin señalización alguna que avisara de su existencia". Reclama una indemnización de 3.545,39 euros (3.086,72 euros por 53 días de



baja impeditiva, 308,67 euros por el 10 % del factor de corrección y 150,00 euros por los gastos derivados de la fisioterapia que tuvo que realizar). Aporta copia de dos informes de Urgencias de 8 de enero y de 1 de febrero de 2013, así como otro informe médico de 20 de marzo de 2013.

**Segundo.-** El 17 de julio de 2013, a requerimiento de la Administración, la reclamante presenta un nuevo escrito en el que expone que el percance ocurrió el 8 de enero de 2013, sobre las 13:00 horas, debido al irregular estado de la acera, que tenía adoquines a distinta altura. Manifiesta que iba acompañada de dos de sus hijos y que los hechos fueron presenciados por una dotación de la Policía Local que le ayudó. Cuantifica ahora los daños en 5.136,94 euros por los siguientes conceptos: 4.251,52 euros por 73 días de baja impeditiva; 282,06 euros por 9 días de baja no impeditiva; 453,36 euros en concepto de 10 % del factor de corrección y 150,00 euros por gastos de fisioterapia. No obstante, propone la terminación convencional con una indemnización de 4.000,00 euros.

Adjunta a este nuevo escrito copia del D.N.I., del parte de intervención de la Policía Local, del parte de alta laboral (en el que consta como fecha de la baja el 18 de diciembre de 2012 y como fecha de alta el 22 de marzo de 2013), de su nómina de diciembre de 2012 y de la factura de la fisioterapeuta, así como unas fotografías del desperfecto de la acera y de las lesiones sufridas en el tobillo.

**Tercero.-** El 25 de julio de 2013 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructora del procedimiento.

**Cuarto.-** El 1 de agosto el Jefe de la Policía Local remite copia del parte de intervención realizada por los agentes, al que se adjuntan dos fotografías y la denuncia formulada por la interesada el día 11 de enero de 2013 en las dependencias de la Policía Local.

**Quinto.-** El 26 de septiembre el ingeniero municipal y el Jefe de Mantenimiento (de la Sección de Urbanismo, según se indica en la propuesta de resolución) emiten un informe en el que se señala lo siguiente:

“Desconocemos las circunstancias en las que se producen los hechos. En fecha 8 de enero de 2013 no se tiene conocimiento de defecto en la



acera. Una vez recibida esta reclamación se ha visitado la zona, apreciándose que el encuentro-unión de la acera de la c/ xx con la acera de la c/ xx2 no lo hacen al mismo nivel, existiendo una rampa forzada (en sustitución de un posible peldaño), con aparición de pestaña, y, aun no existiendo bache ni hundimiento, dicha transición forzada puede dar lugar a un desequilibrio y posterior caída.

»Para mejorar dicho encuentro entre las aceras y evitar sucesos como los aquí relatados, se ha procedido el día 8 de agosto a su mejora, ejecutando la unión de ambas aceras al mismo nivel, haciendo desaparecer la rampa forzada, de forma que desaparezca la dificultad para el tránsito peatonal.

»No se han recibido otras quejas por los mismos hechos”.

**Sexto.-** El 6 de noviembre D. yyyy, en nombre y representación de ssss (aseguradora del Ayuntamiento) presenta un escrito en el que alega que la reclamante se encontraba de baja laboral desde el 18 de diciembre de 2012, es decir, con antelación al percance ocurrido el 8 de enero de 2013. Señala que “no se ha indicado el motivo de dicha baja laboral, por lo tanto no puede hacerse coincidir sus tiempos de curación con los del evento lesivo (...), toda vez que la baja laboral se le otorga a un trabajador por una circunstancia concreta”.

De acuerdo con el informe pericial que aporta, afirma que un esguince de tobillo sin complicaciones cura sin secuelas en un plazo variable de una a tres semanas. Por ello, propone una indemnización de 985,38 euros (582,40 euros por 10 días de baja impeditiva, 313,40 euros por 10 días de baja no impeditiva y 89,58 euros en concepto de un 10 % de factor de corrección), sin que sea indemnizable el gasto de fisioterapia al no haberse acreditado su necesidad.

**Séptimo.-** En el trámite de audiencia la reclamante alega que el tiempo de curación del esguince de tobillo fue superior al indicado en el informe pericial de ssss ya que finalizó el 18 de marzo de 2013, conforme acreditan los partes de baja laboral nº 5 a 14, ya que en el nº 5 (de fecha 12 de enero de 2013) figura como causa de la baja un esguince de tobillo. Finalmente, reitera la pretensión resarcitoria. Aporta copia de los partes de confirmación de la baja



referidos y del informe de alta de la cirugía que motivó la baja laboral el 18 de diciembre de 2012.

Posteriormente, acompaña un informe del médico de la mutua ssss1, de 25 de noviembre de 2013, en el que se indica que la reclamante fue "tratada y seguida, a la par que su proceso de baja por contingencias comunes, a consecuencia de un esguince grado II de tobillo izquierdo, que precisó infiltraciones y tratamiento rehabilitador" y que causó alta el 22 de marzo de 2013.

**Octavo.-** El 20 de diciembre de 2013 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación, en la que se reconoce el derecho de la reclamante a ser indemnizada con la cantidad de 985,38 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.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.d), del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, 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.

**3ª.-** Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



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 23.2.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 ha interpuesto 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 se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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, reproducido casi 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, se remite a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.

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 el mismo que se pueda producir. 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 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.

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, está acreditado y reconocido por el Ayuntamiento que la reclamante, de 54 años, sufrió unas lesiones al tropezar con una deficiencia del pavimento.

Por ello, acreditada la realidad del daño, al ser el Ayuntamiento el responsable de la pavimentación y mantenimiento de vías públicas urbanas (artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local), y al no haber sido probada ninguna circunstancia que pudiera exonerarle de responsabilidad, la reclamación debe estimarse.

**6ª.-** Respecto al importe de la indemnización, existe discrepancia entre la cantidad solicitada por la reclamante (5.136,94 euros) y la recogida en la propuesta de resolución (985,38 euros), que deriva de la diferente apreciación del periodo de curación de las lesiones sufridas por la perjudicada el 8 de enero de 2013.

La reclamante alega que causó alta el 22 de marzo de 2013, según se indica por el médico de ssss1, por lo que fueron 73 días de baja impeditiva y 9 días de baja no impeditiva. Sin embargo, la aseguradora del Ayuntamiento afirma que un esguince de tobillo sin complicaciones cura sin secuelas en un plazo variable de una a tres semanas, por lo que propone resarcir por 10 días de baja impeditiva y 10 días de baja no impeditiva.

Se advierte que el informe de valoración aportado por la aseguradora se ha realizado sin examinar a la perjudicada y sin valorar las circunstancias concretas de la lesión sufrida por la paciente y, además, los datos que en él se recogen no responden a la realidad. Así, indica que el periodo de recuperación habría finalizado el 28 de enero de 2013 (10 días de baja impeditiva y 10 días de baja no impeditiva), pero lo cierto es que la reclamante aporta un informe de Urgencias del 1 de febrero de 2013 en el que consta que, al persistir el dolor causado por el esguince, se le pautó "inmovilización elástica, con progresiva deambulación". Estas inexactitudes impiden tener en cuenta el informe de la aseguradora para valorar el periodo de recuperación.

Es, por tanto, el informe del médico de la Mutua de 25 de noviembre de 2013, que señala que se trató de un esguince de grado II, el único que permite concretar el periodo de recuperación, que, según afirma, finalizó el 22 de marzo de 2013. Además, el informe médico de 20 de marzo de 2013, aportado junto



con la reclamación, señala que la paciente "sufre entorsis de tobillo izdo.", de lo que se infiere que en esa fecha aún padecía la lesión.

Los elementos probatorios que se han aportado por el Ayuntamiento y su aseguradora no se consideran suficientes, por los motivos antes expuestos, para desvirtuar estas conclusiones.

En virtud de lo expuesto, procede abonar a la reclamante los siguientes conceptos y cuantías resarcitorias, calculados de acuerdo con los baremos indemnizatorios publicados por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones para el año 2013:

- 4.309,76 euros por 74 días de baja impeditivos. De acuerdo con el informe médico de 25 de noviembre de 2013, el periodo de recuperación comprendería entre el 8 de enero y el 22 de marzo de 2013 (fecha del alta), es decir, 74 días.

- No constan datos relativos a días de baja no impeditiva, por lo que no procede resarcir por este concepto.

- 258,59 euros, resultado de aplicar un incremento del 6 % en concepto de factor de corrección por perjuicios económicos. Dicho porcentaje resulta de ponderar los ingresos netos anuales de la perjudicada (estimados en unos 17.000 euros de acuerdo con la nómina aportada) sobre la cantidad fijada para aplicar el 10 % del factor de corrección (28.672,79 euros).

- No procedería abonar cantidad alguna por gastos de fisioterapia puesto que, como señala la propuesta de resolución, si se pautó tratamiento rehabilitador dicho gasto debería haber sido cubierto por la sanidad pública o por la Mutua, sin que sea procedente que el Ayuntamiento responda de unos gastos cuya cobertura no le corresponde.

En conclusión, este Consejo Consultivo discrepa de la cantidad propuesta por la Administración consultante y considera la cuantía que procede abonar a la reclamante asciende a 4.568,35 euros, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, de conformidad con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



Por ello, la estimación de la reclamación ha de ser parcial.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, por importe de 4.568,35 euros, 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.