



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de septiembre de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxx*, 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 4 de agosto 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 por Dña. xxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 6 de agosto, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 336/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, 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. Sobrini Lacruz.

Primero.- El 16 de abril de 2015 Dña. xxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos el día 26 de junio de 2014 en una caída acaecida cuando transitaba por la acera de la calle cc1 nº 4 de dicha localidad y tropezó con una baldosa suelta junto a una arqueta. El accidente le provocó diversas contusiones, de las que han

derivado como secuela la pérdida de movilidad en brazo derecho y rotura de gafas.

Solicita una indemnización total de 6.235,86 euros, con el desglose que detalla por los conceptos de contusiones, 21 días improductivos y 3 puntos de secuelas, más el 10% de factor de corrección sobre la indemnización por incapacidad temporal y lesiones permanentes.

Acompaña a su escrito copias de informes médicos y de la Policía Local del día del accidente y fotografías de las lesiones y del lugar de la caída. Identifica dos testigos presenciales de los hechos.

Segundo.- El 14 de mayo la Policía Local emite informe en el que se reitera en el elaborado el día del accidente, en el que consta la existencia en el lugar del accidente de una baldosa que estaba suelta y hundida, junto a una tapa de hierro.

El 18 de mayo el arquitecto técnico municipal informa de la reparación del desperfecto y de que "La tapa metálica junto a la que se ha rematado con el adoquín es de propiedad de Telefónica, por lo que el mantenimiento de sus tapas y los remates de ellas con el pavimento, a juicio del técnico que suscribe, le correspondería a Telefónica su realización".

Tercero.- El 26 de mayo de se concede trámite de audiencia a la reclamante, sin que conste la presentación de alegaciones.

Cuarto.- El 29 de julio de 2015 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada por considerar que la responsabilidad corresponde a la empresa Telefónica.

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.

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 de la Corporación o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de las 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 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 además 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 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.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxx, a causa del defectuoso estado de la acera por la que transitaba, ocasionada por la deficiente colocación de una de sus baldosas.

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.

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 1.372/1986, 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 Ley 7/1985, de 2 de abril, lo que necesariamente incluye su mantenimiento.

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 el expediente objeto de examen, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de la petición, la única 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 la reclamante fue o no consecuencia del defectuoso estado de la vía pública, de forma que el

nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

La Sentencia del Tribunal Supremo 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 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.

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 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. Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

En el supuesto sometido a dictamen, a la vista de las actuaciones practicadas en el expediente, cabe apreciar la existencia de una relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento anormal del servicio público, por cuanto la manifestación de la interesada, corroborada por el informe de la Policía Local, y el informe técnico municipal acreditan el defectuoso estado de conservación de la vía pública, en la que existía una baldosa levantada y hundida que ocasionó el accidente.

No es dable oponer, frente a la pretensión formulada por la reclamante, el que la tapa de registro colindante y su mantenimiento no corresponden a ningún servicio de la competencia del Ayuntamiento, por cuanto la Administración titular de la vía pública, que sí es el Ayuntamiento de xxxx1, en ningún momento deja de asumir las obligaciones de cuidado y conservación de ésta, ni la responsabilidad por los daños que el funcionamiento del servicio pueda ocasionar a terceros, de tal suerte que el incumplimiento de esta obligación se erige en título de imputación de responsabilidad frente a dicha Administración.

Como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid de 25 de abril de 2006 "A la vista del artículo 25 de la Ley 7/85, reguladora de las Bases del Régimen Local, corresponde al Ayuntamiento la seguridad de los lugares públicos, la conservación de caminos, vías y el alcantarillado. Y la responsabilidad del Ayuntamiento surge por la titularidad en el ejercicio de dichas competencias que no se han ejercido adecuadamente lo que ha supuesto un funcionamiento anormal de un servicio público de competencia municipal, comprensivo de un quehacer de la Administración demandada como acto de gestión pública, incluidas las omisiones, puramente materiales o de hecho, al no haber observado aquélla las medidas eficaces y

suficientes en orden al control, conservación y mantenimiento del alcantarillado y de la vía pública, conducta de omisión que producida en el seno de una actividad administrativa, en cuanto el artículo 25.2 d) y l) de la Ley de Bases de Régimen Local confiere al Municipio el ejercicio de las competencias en materia de servicio de alcantarillado y conservación de las vías públicas, supuso el funcionamiento anormal de un servicio público y desató un resultado dañoso no justificado, mediando además relación de causalidad entre el hecho imputado a la Administración y la lesión originada a la parte actora”.

De acuerdo con lo expuesto y en contra de lo que afirma la propuesta de resolución, se considera que existe título de imputación suficiente respecto del Ayuntamiento por incumplimiento del deber de vigilancia y mantenimiento genérico de las vías en condiciones de seguridad. Y ello porque, aunque la tapa de registro ubicada en el lugar donde se produjo la caída fuera propiedad de la empresa Telefónica, el incumplimiento del deber de vigilancia por parte del Ayuntamiento determina un funcionamiento anormal de la entidad local, susceptible de generar la consiguiente responsabilidad patrimonial.

En consecuencia, procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, sin que ello sea óbice para que el Ayuntamiento repita luego contra la entidad eventualmente responsable de la conservación y mantenimiento de la citada tapa, pero sin que esta responsabilidad final pueda servir a la Administración encargada de la conservación de la vía para desvanecer la suya propia frente a terceros (en este sentido, dictamen del Consejo de Estado nº 3664/2003, de 12 de febrero de 2004).

6ª.- Para la determinación del importe de la indemnización a abonar por el Ayuntamiento, en lo que se refiere a los daños personales sufridos, la reclamación acude 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, la última de ellas, de aplicación al caso, por la Resolución de 5 de marzo de 2014, por la que se publican las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal que resultarán de aplicar durante 2014 el sistema para

valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

La interesada solicita como indemnización un importe total de 6.235,86 euros, con el desglose de contusiones (2.850 euros), 21 días improductivos de incapacidad temporal a razón de 58,41 euros/día (1.226,61 euros) y 3 puntos de secuelas, a razón de 617,15 euros en atención a la edad de la reclamante, 82 años. Sobre los conceptos de incapacidad temporal y permanente aplica el 10% de factor de corrección por perjuicios económicos.

En apoyo de su pretensión la interesada aporta informe médico de 26 de febrero de 2015 que refiere "Que la citada paciente fue atendida en este Centro de Salud en fecha 26 de junio de 2014, como consecuencia de una caída por tropezar con una baldosa mal colocada en vía pública, sufriendo traumatismo craneo-encefálico, contusión en primer dedo de pie derecho, y contusión/abrasión en muñeca y mano izquierdas.

»Por dichas lesiones estuvo incapacitada durante 3 semanas para la realización de sus actividades normales, y quedándole agravada definitivamente la disfuncionalidad que padecía por un proceso degenerativo de la mano izquierda".

Dicho informe acredita por tanto la incapacidad temporal alegada, por la que procede el abono de la cantidad reclamada, 58,41 euros por cada uno de los 21 días en que se mantuvo tal situación.

No se refiere sin embargo dicho informe médico a las secuelas descritas en la reclamación (pérdida de movilidad en el brazo derecho), por lo que la indemnización correspondiente al citado concepto habrá de determinarse en expediente contradictorio, previa su acreditación por la reclamante.

En cualquier caso, no procede el incremento de las indemnizaciones por incapacidad temporal y permanente con el 10% de factor de corrección por perjuicios económicos, al no tratarse de víctima en edad laboral, requisito que ha de concurrir de acuerdo con las tablas IV y V del anexo del baremo aplicado.

Tampoco procede la indemnización reclamada por contusiones (2.850 euros) como concepto autónomo, por cuanto su indemnización se efectúa a

través de la correspondiente a la incapacidad temporal y, en su caso, a la de las secuelas que se acrediten.

Finalmente hay que indicar que en el expediente no existe prueba de la rotura de las gafas que, tras ser alegada en la reclamación como daño indemnizable, no se cuantifica además en el cálculo de la indemnización solicitada.

En todo caso, una vez que se determine la indemnización procedente, su importe deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el citado artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, en los términos expuestos en el cuerpo de este dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxx, 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.