



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 26 de octubre de 2022, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D.yyy1, en nombre y representación de Dña. yyy2*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 538/2022

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 29 de septiembre de 2022 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 D. yyy1, en nombre y representación de Dña. yyy2, 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 octubre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 538/2022, 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 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 10 de junio de 2021 D. yyy1, en nombre y representación de Dña. yyy2, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños sufridos por esta en una caída acaecida el 9 de febrero de ese mismo año, sobre las 10:15 horas, en la calle cccc de dicha ciudad.



Manifiesta que cuando la Sra. yyy2 iba caminando a la altura del nº 48 de la citada calle "se tropezó sorpresivamente a causa del mal estado del pavimento de la calzada (sic) (pues había varias losetas rotas, con agujeros de consideración, y además los socavones estaban cubiertos de agua sucia por lo que era difícil percatarse de su existencia), cayéndose al suelo y causándose lesiones".

Junto con la reclamación, se aporta la siguiente documentación:

- Poder de representación.
- Atestado de la Policía Local levantado con ocasión del percance.
- Fotografías del pavimento y socavones existentes en el lugar donde se produjo el percance, así como de su posterior señalización por la policía.
- Informe de Urgencias y otra documentación médica.
- Partes médicos de baja y alta por incapacidad temporal.
- Certificado de asistencia a tratamiento rehabilitador.
- Cálculo de indemnización, realizado con el programa UNESPA.
- Informe de caja del comercio de la reclamante.
- Contrato de alquiler del local de negocio.
- Certificado del Censo de Actividades Económicas.
- Partes de entrada y salida de la empleada de la tienda.
- Justificante de ERTE.

Cuantifica la indemnización en 8.326,11 euros, desglosados en 2.832,36 euros en concepto de las lesiones y secuelas y 5.493,75 euros por los perjuicios derivados de la paralización en su actividad.



En relación con las lesiones, secuelas y tiempo de curación de la reclamante, obra en el expediente valoraciones e informe médico pericial de especialista en valoración del daño corporal de fecha 22 de abril de 2022, que son aportados por la compañía aseguradora de la Administración.

Segundo.- Obra en el expediente informe-parte de la Policía Local de fecha 9 de febrero de 2021, en los siguientes términos:

“Hacia las 13,35 horas del día de la fecha, los agentes abajo firmantes nos ponemos en contacto con la persona que refiere haberse caído en la calle cccc, sobre las 10,15 horas, la cual nos manifiesta que al estar la calle con varios socavones ha metido el pie en uno de ellos y ha caído, provocándose lesiones en un hombro.

»La patrulla se desplaza al lugar y comprueba el estado del pavimento, pudiendo verificar cómo en varias localizaciones de la calle cccc, en torno al número 48-50, existen losetas rotas con agujeros de consideración.

»Se observa que los baches están cubiertos de agua sucia, por lo que es difícil percatarse de su existencia. La persona herida nos manifiesta que tiene dos testigos de lo ocurrido, quienes la socorrieron en primera instancia.

»Con ambos se contacta telefónicamente en los días sucesivos, ratificando la versión de los hechos de la denunciante.

»Que posteriormente, previo requerimiento policial, se comprueba que por parte de los responsables de Vías Públicas del Ayuntamiento se ha parcheado la zona referida.

»La denunciante es debidamente informada de la tramitación del presente informe, siendo igualmente informada de los trámites a seguir, a los efectos de la denuncia oportunos.

»Se adjunta reportaje fotográfico, así como parte de asistencia en la Mutua Asepeyo”.

Las fotografías incorporadas al informe señalan, desde la perspectiva del sentido de la marcha de la accidentada, una loseta rota con un



importante desperfecto, que se indica alcanza 50 cm de longitud y 5 cm de profundidad. El agujero resultante se encuentra lleno de agua.

Segundo.- El 20 de agosto de 2021 la Sección de Vías Públicas, Conservación y Mantenimiento emite el siguiente informe:

“No ha sido posible inspeccionar la zona del supuesto acaecido, puesto que, dentro de las labores de inspección habituales de esta Sección, se generó un parte de incidencias el 17/12/2020 por desperfectos en ese entorno (Cafetería nnnn) y cuando hubo disponibilidad de medios 26/03/2021, quedando también reparada la coquera que supuestamente causó los daños del reclamante”.

Tercero.- Con fechas 1 y 10 de septiembre de 2021, respectivamente, se personan en el Ayuntamiento D. yyy3 y Dña. yyy4, ambos en calidad de testigos, para determinar la posible responsabilidad patrimonial de la entidad local en la caída surgida. Ambos ratifican la versión de la interesada con quien dicen no mantener ningún tipo de relación.

Declaran que en la acera había bastantes agujeros y que vieron cómo la señora metió el pie en un agujero y cayó. El accidente sucedió alrededor de las 10 de la mañana, era un día lluvioso y la acera estaba llena de charcos.

Cuarto.- El 13 de septiembre de 2021 se otorga el preceptivo trámite de audiencia, y el 5 de octubre siguiente el representante de la interesada presenta alegaciones en las que se ratifica en las pretensiones de la reclamación con base en el informe del Servicio de Obras Públicas, Conservación y Mantenimiento y del resultado de la prueba testifical practicada.

Quinto.- El 31 de enero de 2022 el Juzgado de lo Contencioso-administrativo N° 1 de xxx2, en el marco del recurso interpuesto por Dña. yyy2 contra el Ayuntamiento de xxx1, requiere a este la remisión del expediente completo, lo que tiene lugar el 25 de febrero.

Sexto.- El 19 de septiembre de 2022 se formula informe propuesta estimatorio parcial de la reclamación planteada.



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 carácter general 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, se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en su artículo 91.3, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC. Tal dilación contraría los principios de buena administración y el de control del gasto público ligado a la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, considerado el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización se vaya a conceder a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con el artículo 4 de la LPAC. La competencia para resolver la reclamación corresponde al alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a los artículos 124.4.ñ) y 124.5 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 se ha interpuesto 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 (LRJSP), 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 la 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.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyy2, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída ocasionada por el mal estado de la calzada.

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".

El artículo 26.1.a) de la LBRL asigna a los municipios competencia para la pavimentación de vías públicas y el artículo 57.1 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, determina que "Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. (...)".

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 aquella de la infraestructura material no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas conviertan a estas 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, aquel 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,



de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión legal, 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 este 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. 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 los documentos que integran el expediente, puede considerarse probado el estado de la zona en la que la reclamante manifiesta que sufrió el percance.

En este sentido, a pesar de que la Sección de Vías Públicas, Conservación y Mantenimiento señala en su informe que no fue posible inspeccionar la zona, lo cierto es que se generó un parte de incidencias por desperfectos en ese entorno y la zona se reparó con posterioridad.

Además, el informe de los agentes de la Policía Local señala que, si bien no presenciaron la caída, una vez puestos en contacto con la persona que sufre el percance, la patrulla se desplaza al lugar y comprueba que en varias localizaciones de la calle cccc, en torno al número 48-50, existen



losetas rotas con agujeros de consideración. Asimismo, señalan que observan que los baches están cubiertos de agua sucia, lo que dificultaba percatarse de su existencia. De ello dan cumplido testimonio las fotografías que adjuntan.

A su vez, dos testigos, sin tacha, que presenciaron la caída sufrida por la interesada declaran que en la acera había bastantes agujeros y que vieron cómo la señora metió el pie en un agujero y cayó. Añaden que el accidente sucedió alrededor de las 10 de la mañana, era un día lluvioso y la acera estaba llena de charcos.

Por tanto, pueden considerarse probados tanto la realidad de los hechos por los que se reclama como la relación de causalidad existente entre los daños sufridos por la interesada y el funcionamiento de los servicios públicos.

En cuanto a la antijuridicidad de los daños, la obligación de la Administración local de garantizar una adecuada pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas no puede entenderse en términos absolutos, en el sentido de exigir de la Administración una conducta tan exorbitante que le obligue a corregir cualquier deficiencia del pavimento por insignificante que esta sea. El cumplimiento o no de aquella obligación solo podrá determinarse en relación con el estándar mínimo exigible a la prestación del servicio público, de manera que solo si la Administración no ha actuado conforme a dicho estándar podrá apreciarse responsabilidad patrimonial.

En este sentido, el funcionamiento del servicio público viario no se ajusta a los estándares de actividad mínima exigible y por ende conlleva responsabilidad de la Administración, cuando las deficiencias del pavimento tienen entidad suficiente para generar una situación de riesgo sustancial.

Tal y como mantienen doctrina y jurisprudencia, aunque el servicio de mantenimiento y vigilancia debe tener unos niveles altos de exigencia en razón de la funcionalidad de las aceras en la vida de la comunidad, no se le puede pedir, en términos jurídicos, que sea un servicio omnipotente y omnipresente capaz de corregir e impedir de modo inmediato todo defecto y riesgo, por muy leve que sea y tenga la causa que tenga, porque es irrazonable exigir a la Administración que vaya corrigiendo esos defectos leves, derivados del uso normal de las aceras o su desgaste progresivo, de



una forma continuada, lo que requeriría un servicio de vigilancia y mantenimiento, con alta probabilidad inasumible económicamente.

De este modo, los peatones deben desplegar una diligencia razonable que alcance a sortear los leves riesgos que deriven de los pequeños defectos que el mismo uso de los servicios pueda producir.

En este caso, es cierto que existían desperfectos en la acera por la que transitaba la reclamante. El parte policial certifica la existencia de "varias losetas rotas con agujeros de consideración". Así puede observarse también en las fotografías que incorpora el mismo parte, señalando en concreto una loseta que presenta un importante desperfecto, indicando como medidas del mismo 50 cm de longitud y 5 cm de profundidad. Datos que ponen de manifiesto una grave falta de diligencia municipal en la atención de su deber de mantener la vía pública en el adecuado estado que garantice la seguridad de los peatones. Debe recordarse que en este caso se trata de una calle peatonal, que es una de las más transitadas del centro de la ciudad.

La propuesta de resolución pone también de manifiesto que la caída se produjo en el número 48 de esa calle cccc, lugar cercano al negocio y centro de trabajo habitual de la interesada, sito en el número 38 de la misma calle. Por lo que evidentemente era una zona conocida y transitada por ella habitualmente. Sin que tampoco pueda obviarse que el percance se produjo en un día lluvioso, lo que siempre hace necesario que los peatones observen una mayor diligencia en su deambular que de ordinario.

Este conjunto de circunstancias hace recaer en el Ayuntamiento sobre todo la responsabilidad por los daños derivados de la caída sufrida por la reclamante, si bien además permiten moderar esta responsabilidad municipal y apreciar la existencia de una concurrencia de culpas, según la cual, en esto discrepando de lo que la propuesta de resolución dispone al respecto, el 75% correspondería a la entidad local y el 25% a la reclamante.

6ª.- En cuanto a la cantidad solicitada en concepto de indemnización, la interesada reclama 8.326,11 euros, de los que 2.832,36 euros corresponden a daños personales (1.365,36 euros por lesiones temporales y 1.447 euros a las secuelas) y 5.493,75 euros por los perjuicios derivados de la paralización en su actividad.



En relación con la cuantía correspondiente a los daños personales, a la vista del informe médico pericial que obra en el expediente, únicamente cabe reconocer el valor relativo a los 18 días de perjuicio personal moderado, que asciende a 986,04 euros, ya que no puede considerarse existentes las secuelas por las que se reclaman.

En cuanto a la cantidad reclamada en concepto de lucro cesante, que asciende a 5.493,75 euros, se considera suficientemente justificada y ajustada a los daños ocasionados por la paralización de su negocio de venta de ropa y tocados.

Por tanto, el importe total de la indemnización asciende a 6.479,79 euros, por lo que, dada la concurrencia de culpas anteriormente indicada, la reclamante tendrá el derecho a percibir por tal concepto el 75%, es decir, la cantidad de 4.859,84 euros.

Dicha cantidad indemnizatoria se actualizará a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con el artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

7ª.- Consta en el expediente que el 31 de enero de 2022 el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de xxx2 ha requerido al Ayuntamiento la remisión del expediente sobre el que se pronuncia este dictamen, en el marco del recurso contencioso-administrativo planteado por la interesada. En este sentido, se recuerda que en el supuesto de que haya recaído Sentencia en ese procedimiento, la misma deberá cumplirse en sus propios términos.

En otro caso, procederá remitir al Juzgado la resolución finalizadora del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

presentada por D. yyy1, en nombre y representación de Dña. yyy2, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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