



Sr. Velasco Rodríguez, Presidente en funciones

Sr. Rey Martínez, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero y Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 30 de abril 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 16 de abril 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 en el mismo día, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 162/2014, 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. Nalda García.

**Primero.-** El 21 de enero de 2014 Dña. xxxx, de 32 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños sufridos en una caída causada por el mal estado de la acera por la que transitaba.



Refiere en su escrito "Que el pasado día 8 de diciembre de 2013 hacia las 5:40 de la mañana cuando me acercaba a mi vehículo para acudir a mi centro de trabajo, sufrí una caída en la calle 'xx' a la altura del número 27, en la acera contraria al mismo, a causa de un bordillo en mal estado.

»Dicha caída se produjo al pisar en una zona donde debería haber bordillo pero dado el estado de éste faltaba una buena parte del mismo lo que me hizo perder el equilibrio y caer.

»Producto de esta caída tuve que acudir al servicio de urgencias del Hospital hhhh de xxx1 donde se me diagnosticó un esguince de tobillo y un traumatismo que me han provocado permanecer 37 días de baja sin poder acudir a mi trabajo".

Solicita indemnización por los daños causados por la caída, aunque no los cuantifica.

Aporta declaración escrita de una testigo presencial del accidente y de dos no presenciales, que ofrecen una versión de los hechos coincidente con la que describe la reclamación, copias del informe del Servicio de Urgencias del día del accidente y del informe médico del proceso asistencial de 13 de enero de 2014, de los partes de baja por incapacidad temporal y del alta causada el 13 de enero de 2014, así como fotografías del estado del bordillo.

**Segundo.-** Por Decreto del Concejal Delegado del Área de Hacienda de 23 de enero se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial, se procede al nombramiento de instructor y se da traslado a la compañía aseguradora de la responsabilidad del Ayuntamiento. Todo ello se notifica a la interesada.

**Tercero.-** El 27 de enero el ingeniero municipal emite informe sobre la reclamación planteada en el que indica que "En las fotografías se aprecia un bordillo roto, al que le falta un trozo. El hecho en cuestión es visible y la situación del trozo que queda es estable, por lo que el tropezar en él puede ser evitado si se presta la debida atención".



**Cuarto.-** La compañía aseguradora del Ayuntamiento en escrito de 14 de noviembre propone desestimar la reclamación con el siguiente argumento: "En el presente caso, quedando acreditados por medios válidos en derecho, que los hechos ocurrieron en el lugar y modo que se declara en la reclamación mediante testigos, el lugar no parece ser apto para tránsito peatonal".

**Quinto.-** Concedido el 20 de marzo trámite de audiencia a la reclamante, el 3 de abril presenta alegaciones en las que reitera la pretensión y concreta en 2.161,17 euros la indemnización solicitada por 37 días de incapacidad temporal, que califica de impositivos y que evalúa conforme al baremo de accidentes de tráfico vigente en 2014, a razón de 58,41 euros diarios.

**Sexto.-** El 7 de abril de 2014 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, por falta de prueba de la relación causal.

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.g) 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 referida 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 la 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 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, nexos 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. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída motivada por deficiencias en el bordillo de la acera por la que transitaba.

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”.

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 conviertan 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 e inmediata, 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 caso examinado, este Consejo Consultivo considera que procede estimar la reclamación formulada por la interesada, ya que los datos constatados en el expediente permiten afirmar la realidad del accidente en las circunstancias y por los motivos que alega la reclamante. Existe, a juicio de este órgano, base probatoria suficiente (documental y gráfica) que acredita el mal estado de la acera y que, como consecuencia de ello, se ha producido el accidente que motiva la reclamación.



La propuesta de resolución desestima la reclamación por ausencia de prueba de la relación de causalidad entre el estado del pavimento y el daño producido. Frente a ello puede afirmarse, no obstante, que los elementos de prueba presentados por la interesada y los datos aportados por la Administración, resultan suficientes para tener por cierto el hecho, el daño producido y la causa por la que se produjo. Así, en el reportaje fotográfico que consta en el expediente, se aprecia el defectuoso estado del pavimento, que afecta a un tramo del bordillo de acceso a la zona de aparcamiento, el cual se encuentra roto y provoca un desnivel susceptible de provocar una caída como la que motiva la presente reclamación. El informe técnico municipal constata la existencia de las deficiencias de pavimentación del lugar en el que ocurre la caída y aunque invoca la visibilidad del defecto como causa exoneradora de la responsabilidad municipal, a juicio de este Consejo no procede su toma en consideración en atención a las circunstancias que concurren en el presente caso, tales como la hora del accidente, 5:40 de la mañana; la ubicación del desperfecto, en el acceso al aparcamiento, donde la presencia de coches estacionados puede impedir o dificultar la visibilidad de aquéllos; y la propia configuración del defecto que se aprecia en las fotografías, ya que la rotura del bordillo no es uniforme sino en desnivel, lo que favorece la pérdida de equilibrio y consiguiente caída.

En definitiva, al no constar en el expediente negligencia o conducta culposa de la reclamante ni acontecimiento generador del daño que pueda calificarse de fuerza mayor, y al apreciarse un defectuoso funcionamiento del servicio público municipal que originó el accidente, la Administración debe responder del daño causado.

**6ª.-** Respecto al importe de la indemnización, la interesada solicita 2.161,17 euros por 37 días de incapacidad temporal, que califica de improductivos y que evalúa, según las cuantías actualizadas en 2014, conforme al baremo indemnizatorio contenido 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, criterio que es utilizado habitualmente por este Consejo como orientador y uniformador en casos similares.

No obstante, examinada la documentación que obra en el expediente, se considera que la determinación de la indemnización procedente en concepto de incapacidad temporal, en atención a los días que deban calificarse como impe-





ditivos o no impeditivos, se ha de efectuar en expediente contradictorio, puesto que los datos existentes no permiten discriminar los que han de merecer una u otra calificación.

Tal y como ha puesto de manifiesto este Consejo Consultivo, entre otros en el Dictamen nº 930/2012, de 24 de enero de 2013, "Como señala la Sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia 6/2009, de 13 de enero, no todo día de baja laboral es impeditivo, ni tiene por qué llevar a una baja laboral el día impeditivo, depende pues de las circunstancias de cada caso, y la influencia de las lesiones en otras actividades de la vida habitual del perjudicado, `ello implica que no es posible equiparar de forma absoluta días de baja laboral con días impeditivos, de tal forma que éstos podrán abarcar periodos en los que no existe tal baja laboral, y por otro lado no toda la extensión de la misma implica automáticamente la consideración como impeditivos. Son conceptos, como bien señala la apelante, que si bien guardan una cierta relación entre ellos, sin embargo son totalmente independientes en atención al diferente campo en el que son aplicables´.

»La clave de la distinción entre día impeditivo y no impeditivo la establece el Baremo en que los padecimientos afecten o no a la actividad habitual del perjudicado. Por ello, para determinar si un día es o no impeditivo, debe analizarse si los padecimientos afectan a las actividades ordinarias del perjudicado, es decir las que hacía justo antes del siniestro. Si estos padecimientos impiden o dificultan de forma extraordinaria realizar estas actividades habituales, estaríamos ante un día impeditivo, y las simples molestias al realizar dichas actividades habituales u ordinarias darían lugar a un día no impeditivo.

»Las Sentencias de la Audiencia Provincial de la Coruña 448/2006, de 7 diciembre y 349/2012, de 6 de julio, establecen ejemplos concretos de cuando unas lesiones son o no impeditivas, y afirman que, "el matiz diferenciador debe buscarse en un "plus" en el padecimiento. No es simplemente estar de baja, sino además tener unas limitaciones físicas significativamente impeditivas, unos padecimientos, unos dolores, el requerir el auxilio de terceras personas de forma casi constante. Siguiendo el ejemplo expuesto, son situaciones impeditivas la víctima que tiene ambas piernas enyesadas, que tiene que ir en una silla de ruedas, que debe ser auxiliado para casi todo. Pero no lo es quien rompe el radio y se lo enyesan, pues puede hacer casi todas las tareas de la vida diaria sin auxilio alguno. En un esguince cervical son días impeditivos los primeros, en los



que la paciente sufre intensos dolores y molestias, precisa medicación analgésica, tiene problemas hasta para los pequeños movimientos cervicales, e incluso puede serle dificultoso conciliar el sueño por el dolor; pues le merma de forma significativa el desarrollo de su vida ordinaria. Pero no son impositivos por el mero hecho de tener que portar un collarín, sin mayores repercusiones, porque puede realizar casi todas las actividades de la vida diaria. Y desde luego, no son impositivos los días invertidos para recibir mera rehabilitación ordinaria (cuestión distinta son supuestos excepcionales de terapias rehabilitadoras que incluso se asemejan bastante a estancias hospitalarias). Siguiendo el ejemplo expuesto, una vez que a una persona que tuvo una fractura de fémur inicia la rehabilitación, puede realizar la mayor parte de sus actividades diarias de forma autónoma, invierte sólo unas pocas horas al día en las sesiones, y no tiene mayores limitaciones. E igual cuando se acude a fisioterapia para relajar los músculos cervicales. Son unos días más o menos molestos y aún no alcanzó la sanidad (por eso se indemnizan), pero no son impositivos (que es lo que justifica una indemnización muy superior)".

El informe médico aportado por la reclamante no aclara las limitaciones padecidas por la interesada para realizar la ocupación o actividad habitual según el concepto expuesto, ni la reclamante aporta otras pruebas encaminadas a su demostración.

En consecuencia, a la vista de las pruebas que puedan aportarse en el expediente contradictorio, deben fijarse, con sujeción a los criterios que han sido expuestos, los días que deban ser calificados como impositivos o no impositivos y la indemnización que por ellos proceda.

Ello se entiende sin perjuicio de que dicha cantidad deba actualizarse, en su caso, a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el 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:



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede dictar resolución estimatoria, 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. 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.