



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero  
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y  
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 20 de noviembre 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 octubre 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 el mismo día, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 512/2014, 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. Velasco Rodríguez.

**Primero.-** El 31 de octubre de 2013 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 24 de enero de 2013, al acudir a su trabajo, en la calle cc1, a la altura del número 2, y tropezar con unas baldosas sueltas.



Solicita una indemnización de 28.003,93 euros por los siguientes conceptos: 9.450,16 euros por incapacidad temporal, 12.697,34 euros por lesiones permanentes y 5.856,43 euros por tratamiento de fisioterapia y por la contratación de una trabajadora sustituta.

Adjunta copias de la declaración del esposo de la reclamante (en la que denuncia el hecho y la situación de la acera e identifica a un testigo de los hechos), del escrito por el que se informa de que los desperfectos han sido reparados, de diversa documentación médica, de partes de baja y alta de incapacidad temporal por contingencias comunes, de documentación relativa a su trabajo y a la contratación de un trabajador, del IRPF del año 2012 e informe médico de valoración de daño corporal.

**Segundo.-** Solicitada información sobre las tareas de reparación a la empresa adjudataria de las operaciones de conservación de viales, el 18 de febrero de 2014 presenta alegaciones al respecto.

**Tercero.-** El 11 de abril se toma declaración a la interesada y a un testigo propuesto por ésta.

**Cuarto.-** Consta en el expediente informe de valoración de daño corporal, emitido a petición del Ayuntamiento de xxx1, que indica que valora la existencia de 105 días improductivos y 84 no improductivos y 9 puntos por lesiones permanentes. También señala que "se considera que la lesionada está parcialmente incapacitada para sus tareas habituales debido al dolor y la pérdida de movilidad del hombro derecho, tratándose de una paciente diestra".

**Quinto.-** El 19 de junio de 2014 el asesor jurídico del Ayuntamiento emite informe en el que indica que procede estimar parcialmente la reclamación por importe de 15.634, 58 euros.

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia, la interesada se opone al cálculo de la indemnización realizada por el Ayuntamiento.

Como consecuencia de las alegaciones formuladas por la interesada el asesor jurídico del Ayuntamiento considera que procede indemnizar a la interesada por los siguientes conceptos:



A) Daños personales.

I. Incapacidad temporal.

•Indemnización básica	8.616,02 €
•Factor corrector 10% perjuicio económico	861,60 €
•Total	9.477,62 €

II. Lesiones permanentes.

•Indemnización básica	7.018,56 €
•Factor corrector perjuicio económico 10 %	701,85 €
•Factor corrector incapacidad	5.000,00 €
•Total	12.720,41 €

B) Gastos médicos 2.530,00 €

C) Total indemnización: 24.728,03 €.

**Séptimo.-** El 30 de septiembre de 2014 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial por importe de 24.728,03 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.i),1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera 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, sustancialmente, 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 (31 de octubre de 2013) hasta que se formula la propuesta de resolución (30 de septiembre de 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, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

**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.

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.

**5ª.-** Comprobada la realidad y certeza del daño sufrido, es preciso determinar 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.



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.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, 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 urbanas", según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Debe entenderse que esta competencia incluye el mantenimiento y la conservación de dichas vías en condiciones adecuadas que permitan garantizar la seguridad de las personas y vehículos llamados a utilizarlas.

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".

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 aquél que pueda producirse. 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 aquélla, 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 aquélla".

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".

Está acreditado que la reclamante cayó al tropezar con una loseta basculante, irregularidad que se ha considerado por el Ayuntamiento relevante y de difícil advertencia, por lo que resultan acreditados tanto la realidad del percance y las circunstancias en que se produjo, como la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público. Por ello la reclamación debe estimarse.

**6ª.-** Respecto al importe de la indemnización, este Consejo Consultivo se muestra conforme con la valoración señalada en la propuesta de resolución, cifrada en 24.728,03 euros, realizada de conformidad con los informes médicos de valoración del daño corporal incorporados al expediente, con base en el baremo recogido en la Ley sobre responsabilidad civil y del seguro en la circulación de vehículos de motor, aprobada por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, conforme a las cuantías que para el año 2014 se establecen en la Resolución de 5 de marzo de 2014, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

Se considera correcta la valoración de los días improductivos y no improductivos, de conformidad con los informes médicos de valoración del daño corporal.

La clave de la distinción entre día improductivo y no improductivo la establece el Baremo no en que los padecimientos impidan la actividad laboral, sino en que éstos afecten o no a la actividad habitual del perjudicado. Por ello, para determinar si un día es o no improductivo 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, se estaría ante un día improductivo y las simples molestias al realizar dichas actividades habituales u ordinarias darían lugar a un día no improductivo.





Se considera también adecuada la aplicación del factor de corrección en los términos expuestos en la propuesta de resolución.

En cuanto a los gastos realizados en la contratación de un sustituto del trabajador, el informe del asesor jurídico alude a la Sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia, Sección 5ª, de 22 de junio de 2006, que señala: "el factor de corrección y el perjuicio real acreditado no justifica que se acumulen el correspondiente factor de corrección y el perjuicio real acreditado, que es lo que en este caso acontece con la concesión del factor de corrección del 10 % y los gastos de contratación de un tercero durante el tiempo de impedimento del demandante para la ejecución de su actividad profesional (fontanero) como autónomo. El perjuicio económico incrementa la indemnización básica por lesiones, y ello bien a través de los porcentajes establecidos en el propio Baremo o bien mediante la sumaalzada en que se acredite han consistido aquellos perjuicios. Lo que procede, por tanto, es excluir ese 10 % del factor de corrección".

De acuerdo con dicha Sentencia, en el citado informe se indica expresamente que "la reclamante tuvo que contratar una sustituta para la ejecución de dos proyectos de formación ya iniciados, en los que realizaba tareas de acompañamiento a la inserción. El coste total de la sustitución fue de 3.326,43 euros, cantidad que debe ser reconocida como indemnización".

En efecto, debe añadirse a la indemnización que corresponda abonar a la reclamante la cuantía correspondiente a la sustitución (3.326,43 euros), una vez descontado el factor de corrección (861,60 euros).

Por lo tanto procede indemnizar a la interesada en la cuantía de 27.192,86 euros.

### **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 parcial, por importe de 27.192,86 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.