



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 27 de marzo de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxx1*, 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 marzo de 2018 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 D. yyyy, en nombre y representación de Dña. xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 5 de marzo de 2018, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 119/2019, 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 la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 6 de septiembre de 2017 D. yyyy, en nombre y representación de Dña. xxxx1, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos



en una caída acaecida el 23 de abril de ese año, frente a la biblioteca de la Universidad de xxx1, debido al mal estado de la acera.

Indica que había una baldosa mal asentada, por lo que sobresalía cuatro centímetros aproximadamente y que, al tropezar con ella, se produjo una luxación de codo.

Solicita una indemnización de 53.241,82 euros.

Adjunta el poder acreditativo de la representación, unas fotografías, un informe médico pericial, diversa documentación médica, una factura por una prótesis y un escrito de la Gerencia Regional de Salud, en el que se comunica que le serán reintegrados los gastos de esta. Asimismo presenta diversas facturas de tintorería y taxis.

Segundo.- Mediante escrito de 2 de enero de 2018 se comunican a la parte reclamante los extremos mencionados en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

Tercero.- El 22 de enero el Servicio de Infraestructura y Movilidad informa que con la documentación aportada no es posible determinar el lugar exacto donde se produjo la caída.

Cuarto.- El 26 de enero el intendente jefe de la Policía Local informa que no existe constancia ni antecedente alguno en sus archivos del percance en la fecha señalada.

Quinto.- El 5 de septiembre la reclamante presenta un plano de situación del accidente.

Sexto.- El 12 de septiembre el Servicio de Infraestructura y Movilidad informa que no hay ningún deterioro en la acera del lugar indicado.

Séptimo.- El 2 de noviembre de 2018 el Servicio de Infraestructura y Movilidad informa de que en la zona se efectuaron obras de reparación de las baldosas en una fecha indeterminada.



Octavo.- Acordada la práctica de prueba testifical, un testigo declara que “vio a la reclamante cómo se caía al estar la baldosa un poco levantada, que se veía perfectamente que estaba levantada” y que “ayudó a la reclamante a levantarse, pero no quiso llamar a una ambulancia ni ir al médico en aquél momento”.

Noveno.- Concedido trámite de audiencia, el 21 de febrero de 2019 la parte reclamante presenta alegaciones.

Décimo.- El 25 de febrero de 2019 se formula informe propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que se trataba de un defecto perfectamente perceptible y de escasa entidad.

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 Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido, en esencia, con arreglo a lo previsto en la LPAC.

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 al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.



3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre y resulta acreditada la representación. 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 92, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1, párrafo primero, 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 actualmente a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y a LPAC, a las 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.

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.

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 aquel 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 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, la parte reclamante alega que los daños se produjeron a consecuencia del mal estado de la acera.

El Ayuntamiento está obligado a mantener las aceras en un estado adecuado para el tránsito peatonal, en virtud de la competencia que ostenta en materia de pavimentación y mantenimiento de vías públicas urbanas (artículo 25.2.d y 26.1.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril).



Ahora bien, este Consejo Consultivo ha señalado de manera reiterada que 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 ésta sea. El cumplimiento o no de aquella obligación sólo podrá determinarse en relación con el estándar mínimo exigible a la prestación del servicio público, de manera que sólo si la Administración no ha actuado conforme a dicho estándar podrá apreciarse responsabilidad patrimonial.

El funcionamiento del servicio público viario no se ajusta a los estándares de actividad mínima exigible, y por ende conllevará responsabilidad de la Administración, cuando las deficiencias del pavimento tienen entidad suficiente para generar una situación de riesgo sustancial. Por el contrario, los daños sufridos en una caída no serán antijurídicos cuando ésta se produzca a consecuencia de un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles, ya que no puede pretenderse que la totalidad de las aceras o calzadas de las vías públicas urbanas estén en un absoluto alineamiento, totalmente rasantes y carentes de la más mínima irregularidad.

También es doctrina reiterada de este Consejo que no es exigible a las Administraciones, de acuerdo con el estándar del servicio, una prevención y reparación inmediata o instantánea de cualquier defecto existente en aceras o calzadas en virtud de su obligación de vigilancia de las vías públicas. Ahora bien, tal inexigibilidad solo debe predicarse de las deficiencias en el pavimento de muy reciente aparición, pues en caso contrario el deber de vigilancia de las vías públicas se flexibilizaría en exceso. Ello conlleva la valoración individualizada de cada supuesto, sin que pueda precisarse con carácter general un plazo de referencia para la reparación de las deficiencias existentes.

En el presente caso los desperfectos -en concreto, tropezó con una baldosa que, según la reclamante, estaba levantada por uno de sus extremos cuatro centímetros- fueron reparados en una fecha indeterminada, por lo que la única constancia de la referida irregularidad son unas fotografías en las que se observan unas baldosas ligeramente levantadas y la declaración de un testigo que indica que el desnivel era visible.



Frente a lo señalado en la propuesta de resolución, este Consejo aprecia en las fotografías aportadas que los desperfectos tienen entidad suficiente para generar responsabilidad de la Administración, sin que el Ayuntamiento haya acreditado con datos -que pudo aportar-, la entidad mínima que alega, dado que aunque no pudo dar detalles sobre la irregularidad existente, sí podría haber facilitado información al menos sobre el tamaño de la baldosa para conocer la ceja. Tampoco se esclarece en el expediente remitido si la baldosa, al estar mal asentada, se movía al paso de una persona o no lo hacía. No cabe obviar que el Servicio de Vías y Obras constató que la acera se reparó, lo que permite considerar que el desperfecto que causó la caída no era insignificante o irrelevante.

Por otra parte, no se aclara que la deficiencia existiera desde fechas próximas anteriores al percance, lo que hubiera impedido o dificultado al Ayuntamiento advertir su presencia previa y permitiera enervar la responsabilidad de la Administración.

En virtud de lo expuesto, se considera que existe nexo causal entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público, razón por la que la reclamación debe estimarse.

6ª.- Respecto a la cuantía de la indemnización, la reclamante solicita 53.241,82 euros.

Dado que el Ayuntamiento no se ha pronunciado sobre la valoración de los daños reclamados, que se fundamenta en un informe pericial aportado por la reclamante, se considera prudente que la fijación de la cuantía resarcitoria se realice en expediente contradictorio en el que, con audiencia de la reclamante, se concrete la valoración de los daños.

En cuanto a las partidas reclamadas relativas a los gastos por la prótesis, por los servicios de tintorería y por el desplazamiento en taxi, no se considera razonable su abono sin que previamente se acredite su necesidad.

En el caso de las facturas del taxi no se determina ni la dirección de los desplazamientos ni su exigencia, por lo que deberán aclararse y, en su caso, abonar las tarifas establecidas para el transporte colectivo de viajeros. Respecto a la factura de la prótesis, no se concreta si finalmente se ha producido el



reintegro de su gasto por la Gerencia Regional de Salud. Por último, no está acreditada la necesidad de utilizar una tintorería para la limpieza de la ropa.

En todo caso, la cantidad a abonar deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria, en los términos expuestos en el cuerpo del presente dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación de Dña. xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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