



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de mayo de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy*, 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 2 de mayo de 2019 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. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el día 6 de mayo de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 180/2019, 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 al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 13 de julio de 2017 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 7 de marzo de 2017, sobre las 18:00 horas, al tropezar con un desnivel no visible, de unos 4 centímetros, existente en la acera de la calle cccc de dicha localidad. No cuantifica el importe de la indemnización.



Adjunta a su reclamación copias de diversa documentación médica, reportaje fotográfico del lugar del siniestro, fotografía sobre el estado de las gafas deterioradas -que considera no susceptibles de reparación- y presupuesto de óptica para la adquisición de gafas por importe de 332 euros.

Segundo.- El 26 de abril de 2018 la arquitecto técnico municipal emite informe en el que consigna que "las aceras de esa calle y las aledañas presentan múltiples desniveles a causa del empuje de las raíces de los árboles. Procedería una actuación integral en todo el entorno".

Tercero.- El 23 de mayo se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Cuarto.- El 24 de mayo de 2018 la Policía Local emite informe en el que se hace constar que "como se recoge en el Informe de esta Policía Local, el día reseñado, se recibió aviso en esta Policía Local, proveniente de un ciudadano, alertando de la caída, en la vía pública, de la identificada, al tropezar en la acera de dicha calle, a la altura del nº 16, donde había un desnivel entre dos tramos, como se observa en las fotografías que se adjuntan. Que dicha señora fue asistida en el lugar por los servicios sanitarios de emergencias, y posteriormente trasladada al Hospital hhhh. Que en el lugar se personaron los Agentes (...), tomando nota/datos al respecto, y verificando lo manifestado".

Junto al citado informe se incorpora el emitido por la Policía Local el día de los hechos, incluido reportaje fotográfico, acreditando las circunstancias del accidente, que la interesada se lesionó en la cara y el brazo izquierdo, y que en la caída se produce la rotura de las gafas que portaba.

Quinto.- El 21 de enero de 2019 la interesada presenta un escrito en el que cuantifica la indemnización en 8.557,55 euros, con base en los siguientes conceptos: 135 días de baja médica, 270 euros por la adquisición de unas gafas graduadas y 1.250 euros por los honorarios pagados a una asistente, por cinco meses, a razón de 250 euros al mes, al ser precisa su asistencia como consecuencia de tener los dos brazos escayolados.

Acompaña al escrito informes médicos y factura de óptica por importe de 269 euros.



Sexto.- Concedido trámite de audiencia, no consta la presentación de alegaciones.

Figura en el expediente un correo electrónico remitido por sss1 Corredores de Seguros, en el que se hace constar: "Nos indica la aseguradora sss2 que van a proceder con el abono de la indemnización a la perjudicada. Asimismo nos indican que puesto que la póliza tiene la franquicia de 200 eur que debe abonar el Ayuntamiento, emitirán finiquito por el importe de reclamación descontando ya los 200 eur. Sería por importe de 8.357,55 Euros".

Concedido nuevo trámite de audiencia, la interesada reitera la pretensión indemnizatoria en la cantidad solicitada.

Séptimo.- El 23 de marzo de 2018 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación por importe de 8.557,55 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 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, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en el título IV, "De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común", de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.



No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (13 de julio de 2017) hasta que se formula la propuesta de resolución (23 de marzo de 2019). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una infracción por parte de la Administración de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, como los de eficacia, eficiencia, servicio efectivo a los ciudadanos, racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, entre otros.

Por otro lado, la propuesta de resolución carece de la necesaria fundamentación que debe revestir.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 39/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de 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 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

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, del Régimen Jurídico del Sector Público, y al 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, 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.- En cuanto al fondo del asunto, comprobada la realidad y certeza del daño sufrido, es preciso determinar si este 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", reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.



El Ayuntamiento tiene la obligación de mantener las vías públicas en condiciones adecuadas para el tránsito de personas y vehículos. Así se desprende del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que atribuye al municipio la competencia en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, competencia que a tenor del artículo 26.1.a) de la misma Ley -que se refiere expresamente a la pavimentación de las vías públicas- resulta obligatoria en todos los municipios.

Este precepto debe ponerse en relación con el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que 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".

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 cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la interesada y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración dispone el artículo 67.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Es decir, al reclamante incumbe acreditar el hecho derivado del funcionamiento del servicio público y la existencia del exigible nexo causal entre tal hecho y la lesión denunciada; la Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.



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 los informes de la Policía Local, y del servicio municipal competente acreditan el defectuoso estado de conservación de la vía pública, en la que existían un desnivel relevante en la acera que motiva la caída.

Este Consejo ha distinguido entre percances en los que la caída se ha producido como consecuencia de defectos ostensibles y manifiestos, los ocasionados por la inestabilidad del pavimento derivada de la existencia de varias baldosas sueltas y aquéllos en los que la causa del accidente es el tropiezo con una baldosa elevada con respecto a la rasante.

- En los primeros se ha apreciado, en la mayoría de los casos, la existencia de responsabilidad patrimonial, en algunos casos moderada por la falta de diligencia del perjudicado, al considerar que se ha incumplido de forma clara (dada la entidad del desperfecto) la obligación de mantener el pavimento en condiciones adecuadas para el tránsito peatonal.

- En los segundos se ha señalado, con carácter general, que la existencia de varias baldosas sueltas -y por tanto oscilantes- constituye una deficiencia en la acera que conlleva un riesgo oculto para los peatones, cuya peligrosidad puede no ser apreciable a simple vista empleando la diligencia media exigible a una persona en su caminar (*a.e.*, Dictámenes 835/2013 y 612/2014).

- En los últimos, este Consejo, en línea con la jurisprudencia, considera que la responsabilidad de la Administración depende de la entidad del desnivel; con carácter general, se entiende que las deficiencias en el pavimento de aceras son insignificantes y no suponen un incumplimiento del estándar de seguridad exigible cuando el desnivel oscila entre 0 y 2 centímetros, si bien en algún supuesto se ha estimado insignificante o de poca relevancia desniveles cuya sobreelevación máxima era de 2,5 centímetros, a la vista de las circunstancias que concurrían en el caso concreto (Dictamen 180/2015, de 21 de mayo).

En este caso, el desnivel existente se considera relevante y suficiente como para ocasionar un riesgo sustancial generador de un daño, como así ocurrió,



circunstancia que conlleva la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido.

Este Consejo Consultivo considera por ello que procede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración municipal, al existir título de imputación suficiente por incumplimiento del deber de vigilancia y mantenimiento de las vías en condiciones de seguridad.

6ª.- Respecto a la cuantía de la indemnización, en la propuesta de resolución se reconoce a la interesada el derecho a percibir la cantidad de 8.557,55 euros, de conformidad con la cuantía y los conceptos indemnizatorios solicitados por la interesada y, según se deduce del expediente, 8.357,88 euros serán satisfechos por la compañía aseguradora del Ayuntamiento, que ha aceptado realizar el pago y 200 euros por el Ayuntamiento en concepto de franquicia.

La indemnización debe suponer la reparación integral de todos los daños causados y probados, sin que en ningún caso constituya un sistema para un enriquecimiento injustificado o sin causa.

Respecto de los daños materiales, están plenamente acreditados, no obstante, es preciso aclarar que la factura por la adquisición de las gafas asciende a 269 euros.

Respecto de los daños personales sufridos por la interesada, es preciso partir de los criterios de evaluación de los daños que proporciona la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, cuyo valor, como criterio de referencia a tales efectos, se consagra ahora expresamente en el artículo 34.2 de la 40/2015, de 1 de octubre, "La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado. En los casos de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social".



La Administración y, como parece deducirse del expediente, la compañía aseguradora de la Administración, se muestran conformes con la cuantificación de la indemnización realizada por la interesada.

La propuesta de resolución alude a la existencia de lo que denomina 135 días de baja médica, esto es, se entiende que considera acreditada la existencia de 135 días como perjuicio personal particular moderado (52,13 euros/día).

En el expediente no consta argumentación alguna de la Administración o de la aseguradora en orden a considerar apreciada la existencia de 135 días de perjuicio personal particular moderado, por lo que este Consejo Consultivo estima que tácitamente se ha reconocido que la lesionada ha perdido temporalmente la posibilidad de llevar a cabo una parte relevante de sus actividades específicas de desarrollo personal. El artículo 34 de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, dispone que "A efectos de esta Ley se entiende por actividades de desarrollo personal aquellas actividades, tales como las relativas al disfrute o placer, a la vida de relación, a la actividad sexual, al ocio y la práctica de deportes, al desarrollo de una formación y al desempeño de una profesión o trabajo, que tienen por objeto la realización de la persona como individuo y como miembro de la sociedad".

Figura en el expediente informe médico del Servicio de Salud de Castilla y León en el que se indica que, enviada a consulta de rehabilitación tras sufrir fractura bilateral de muñecas el 7 de marzo de 2017, estas permanecen inmovilizadas hasta el 29 de marzo de 2017 la derecha, y hasta el 12 de abril la izquierda. También se hace constar que "El 9-4-17 es vista por primera vez. En la exploración la muñeca derecha presenta movilidad normal y fuerza muscular buena. La muñeca izquierda presenta dolor intenso cambio de color y alteración de la movilidad y fuerza. Sospecho distrofia de Sudeck. Inicia tratamiento con magnetoterapia y tratamiento manual de la mano el 4-7-17 y es dada de alta por evolución favorable el 20-7-17".

No consta que la interesada haya solicitado indemnización por la existencia de secuelas funcionales o estéticas.



Finalmente, la propuesta de resolución, que solo describe los conceptos indemnizatorios, estima "por gastos por la atención requerida durante el periodo de lesiones, 1.250 €".

En el caso examinado es preciso recordar que el artículo 142 de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, relativo a diversos gastos resarcibles, prevé lo siguiente:

"1. También se resarcen los gastos que la lesión produce en el desarrollo de la vida ordinaria del lesionado hasta el final del proceso curativo o estabilización de la lesión y su conversión en secuela, siempre que se justifiquen y sean razonables en atención a sus circunstancias personales y familiares.

»2. En particular, siempre que se cumplan los requisitos del apartado anterior, se resarcen los incrementos de los costes de movilidad del lesionado, los desplazamientos de familiares para atenderle cuando su condición médica o situación personal lo requiera y, en general, los necesarios para que queden atendidos él o los familiares menores o especialmente vulnerables de los que se ocupaba".

Si bien se ha considerado indemnizable, no consta en el expediente la acreditación documental de la justificación de tales gastos, por lo que deberán figurar con anterioridad al momento en que se dicte la resolución que ponga fin al procedimiento.

Procede, por lo tanto, sin perjuicio de las consideraciones efectuadas, que la cantidad indemnizable deba actualizarse 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, de Régimen Jurídico del Sector Público

III CONCLUSIONES

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



Procede dictar resolución estimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy, 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.

En Zamora, en fecha al margen
DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE