



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 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 14 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 en la misma fecha se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 238/2019, y se inició 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 a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 28 de septiembre de 2018 Dña. yyyy, de 72 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx, debido a los daños ocasionados por una caída sufrida el 24 de septiembre de 2018 en la calle ccc1, a la altura del paso de peatones de la calle



ccc2 de la localidad, al tropezar en una baldosa en mal estado. La caída le ocasionó luxación anterior escapulohumeral.

Solicita una indemnización total de 1.068,70 euros en concepto de incapacidad temporal y gastos de ortopedia. En escrito presentado el 22 de febrero de 2019 eleva la cuantía reclamada a un total de 6.594,46 euros, por los mismos conceptos, pues indica que los días improductivos no fueron 21, como constaba en la reclamación, sino 138.

La reclamante ha aportado documentación clínica de la asistencia sanitaria recibida, fotografía del lugar, manifestación efectuada en comparecencia ante la Policía Local y factura de ortopedia. Propone la práctica de prueba testifical.

Segundo.- El 5 de febrero de 2019 el Servicio Municipal de Obras y Pavimentación de Vías Públicas informa de que "a la vista de la documentación obrante en el expediente, en particular la documentación gráfica que figura en el mismo aportada por la interesada, puede concluirse que el estado de la vía en el punto en el que tuvieron lugar los hechos pudo ser la causa de los daños ocasionados a la interesada debido al estado del pavimento, en el que se aprecia la existencia de una baldosa rota y desplazada respecto al resto de las existentes en el entorno, si bien no es posible determinar con total seguridad por parte del funcionario que suscribe que este fuera el único motivo por el cual se produjeron los daños ocasionados, ya que el estado del pavimento era perfectamente perceptible a simple vista a la hora en la que tuvieron lugar los hechos".

Tercero.- El 13 y el 15 de febrero se practica la testifical propuesta por la reclamante, ofreciendo las testigos una versión de los hechos coincidente con la que consta en el escrito de reclamación.

Cuarto.- En escrito de 27 de febrero la aseguradora municipal señala que, a su entender, "no queda acreditado nexo causal entre los daños reclamados y el mal funcionamiento de los servicios públicos para atribuir responsabilidad municipal. Según Informe Técnico aportado se aprecia la existencia de una baldosa rota, si bien no es posible determinar que fuera el único motivo por el cual se produjeron los daños ocasionados, ya que el estado del pavimento era perfectamente perceptible a simple vista y la caída se produce de día. La reclamante aporta un testigo del que se desconoce su imparcialidad. Sin



prejuzar responsabilidad, no consideramos acreditado el importe reclamado. Conforme con la factura inmovilizador de hombro 18,78 €”.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante el 4 de marzo, no consta la presentación de alegaciones.

Sexto.- El 14 de mayo de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria 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 arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante 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 de la 21.1 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.- Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. 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 LPAC.

La interesada ha ejercitado su derecho 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 (en adelante LRJSP), a la que además 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, 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.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyyy, a causa del defectuoso estado 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.

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, 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 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. 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).

Por otra parte, es doctrina general mantenida por la jurisprudencia que cuando los defectos de las aceras conlleven un riesgo leve, fácilmente sorteable con una mínima atención y cuidado en la deambulación y tales defectos, no hayan producido accidentes anteriores de los que la Administración haya podido tener conocimiento (y a salvo otras circunstancias que puedan concurrir), no puede imputarse jurídicamente a la Administración el daño que de aquellos se derive. Y es así porque, 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. Así, por ejemplo, no pueden considerarse igual, a los efectos de imputación jurídica, los defectos pequeños con poco potencial de riesgo que provengan del uso cotidiano de las aceras, de su desgaste progresivo, que otros más graves que puedan provenir, por ejemplo, de actuaciones puntuales de la propia Administración que hayan producido el efecto de erosionar o alterar la acera creando un relevante riesgo para la deambulación; y esa diferencia de consideración se justifica 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.

Por lo tanto, los usuarios de esos servicios 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, ya que, tal y como mantiene la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de nuestra Comunidad, Sala de Burgos, de 14 de noviembre de 2005, "no puede pretender el administrado que la superficie de las aceras se encuentre en un absoluto alineamiento, totalmente rasante y carente de la más nimia irregularidad. La existencia de irregularidades en las aceras es inevitable en toda población".



En el supuesto sometido a dictamen, a la vista de las actuaciones practicadas en el expediente y contrariamente al sentido de la propuesta, 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 la declaración testifical y las fotografías incorporadas al procedimiento, acreditan el defectuoso estado de conservación de la acera, causado por la existencia de una baldosa rota, suelta e inestable, pues se encuentra desplazada de su lugar, deficiencia que de acuerdo con el informe técnico municipal tiene entidad suficiente para motivar la caída descrita. Además, el referido desperfecto se encuentra muy próximo al paso de peatones, lugar en el que, por concentrarse el tránsito peatonal, el deber de conservación debe cumplirse con una especial diligencia que en este caso no consta, puesto que la Administración omite cualquier mención a la eventual reparación de aquella. Ello determina la apreciación de la existencia de causa suficiente para la declaración de la responsabilidad administrativa.

De acuerdo con lo expuesto y al estar presentes en este caso los requisitos necesarios para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial -esto es, la efectiva producción de un daño antijurídico que el interesado no tiene el deber jurídico de soportar, derivado del funcionamiento de los servicios públicos-, procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento.

6ª.- Sobre el importe de la indemnización a abonar, la suma que se reclama (6.594,46 euros) responde a los conceptos de 1 día de estancia hospitalaria, 138 días improductivos de incapacidad temporal, 10% de factor de corrección y 18,78 euros de gastos de ortopedia.

Procede el abono de los 18,78 euros correspondientes a gastos de ortopedia, de acuerdo con la factura aportada y el informe de la aseguradora municipal.

No se ha acreditado fehacientemente el ingreso hospitalario por el que se reclaman 52,84 euros como día de estancia hospitalaria. Junto a ello, se pretende el abono de 5.925,05 euros correspondientes a 138 días de baja improductiva, sin que conste tampoco la acreditación del tiempo de sanación de la lesión causada en la caída y el carácter de esta, improductivo o no. De acuerdo con ello, la prueba de las circunstancias anteriores deberá efectuarse por la interesada en expediente contradictorio a fin de fijar la cuantía de la indemnización procedente



por incapacidad temporal, a cuyo efecto podrá emplearse como criterio de evaluación de los daños el que proporciona a 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, utilizado habitualmente por este Consejo como orientador en casos similares y cuyo valor como criterio de referencia a tales efectos se destaca ahora expresamente por el artículo 34.2 de la LRJSP.

A este respecto hay que tener en cuenta que, conforme al artículo 139 del 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 (TRLRCSCVM), en la redacción dada por la Ley 35/2015:

“1. La valoración económica del perjuicio personal por pérdida temporal de calidad de vida se determina mediante la cantidad diaria establecida en la tabla 3.B para cada uno de sus grados.

»2. La cuantía diaria establecida por cada uno de los grados incorpora ya el importe del perjuicio personal básico”.

Los tres grados de perjuicio personal por pérdida temporal de la calidad de vida, muy grave, grave y moderado, aparecen definidos en el artículo 138 del mismo TRLRCSCVM que, en lo que interesa a la vista de la reclamación, indica:

“3. El perjuicio grave es aquél en el que el lesionado pierde temporalmente su autonomía personal para realizar una parte relevante de las actividades esenciales de la vida ordinaria o la mayor parte de sus actividades específicas de desarrollo personal. La estancia hospitalaria constituye un perjuicio de este grado.

»4. El perjuicio moderado es aquél en el que el lesionado pierde temporalmente la posibilidad de llevar a cabo una parte relevante de sus actividades específicas de desarrollo personal”.

En lo demás, no pervive el concepto denominado “factor de corrección por perjuicios económicos”, al que hacía mención la letra B) de la tabla V del baremo del TRLRCSCVM, antes de su reforma por la Ley 35/2015, por el que la interesada



solicita 597,79 euros. De este modo, en el mismo expediente contradictorio, la reclamante deberá acreditar el perjuicio patrimonial causado, en su caso, por la lesión de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 141 y siguientes del TRLRCSCVM.

La indemnización así determinada deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34.3 de la LRJSP.

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 de este dictamen, 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