



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sra. Ares González, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Salamanca el día 10 de junio 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 27 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 254/2019, 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 al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 9 de octubre de 2018 Dña. yyyy, de 51 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños ocasionados por una caída sufrida el 9 de mayo de 2018 en la calle cccc de la localidad, a la altura del supermercado qqqq, motivada por la falta de una baldosa. La caída le ocasionó traumatismos en el



tobillo derecho y codo izquierdo. Solicita una indemnización de 7.520,32 euros, correspondiente a 142 días de incapacidad temporal.

La reclamante ha aportado documentación clínica de la asistencia sanitaria recibida, informe de intervención de la Policía Local que incorpora fotografías del lugar, anteriores y posteriores a la reparación de la acera, y partes de baja, confirmación y alta por incapacidad temporal.

Segundo.- El 28 de octubre de 2018 la Policía Local emite informe en el que hace referencia a la inexistencia de la baldosa y consta que la acera fue reparada poco después del accidente, como acredita con las fotografías tomadas cuatro días después de este, y que "solo existe otra denuncia similar por el mismo motivo en la misma calle, pero a la altura de la Comandancia de la Guardia Civil".

Tercero.- El 5 de febrero de 2019 el Servicio municipal de Obras y Pavimentación de Vías Públicas informa que "a la vista de la documentación obrante en el expediente, (...), 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 ausencia de parte de una baldosa (aproximadamente $\frac{3}{4}$ partes de la misma), 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".

Cuarto.- En escrito de 11 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. El informe técnico municipal afirma la ausencia de baldosa, perfectamente visible a simple vista como se aprecia en las fotografías que constan en el expediente. La acera tiene suficiente anchura para transitar los viandantes. La caída pudo deberse a una distracción o falta de atención debida de la propia reclamante que de haber deambulado con la debida diligencia y precaución exigible a todo viandante se hubiera evitado. Por otra parte, y sin que suponga prejuzgar la existencia de responsabilidad del Ayuntamiento, la perjudicada no aporta justificación del importe reclamado de 7.520,32€".



Quinto.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante, el 4 de marzo presenta alegaciones en las que reitera la pretensión. Aporta dos declaraciones escritas de las empleadas del supermercado próximo al lugar de la caída, que refieren la producción de otros percances similares causados por la ausencia de la referida baldosa, que faltaba desde tiempo atrás.

Sexto.- El 3 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 (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 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 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 LPAC.

La interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 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 (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 2.568/1986, 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 las declaraciones testificales, el informe de la Policía Local y las fotografías incorporadas al procedimiento, acreditan el defectuoso estado de conservación de la acera, causado por la ausencia de una parte de una baldosa, aproximadamente faltaban $\frac{3}{4}$ partes de la misma según el informe técnico municipal, el cual considera que la deficiencia tiene entidad suficiente para motivar la caída descrita. Efectivamente, como se aprecia en las fotografías que incorpora el informe de la Policía Local, dicha baldosa se encontraba rota de modo que la forma de la parte de la baldosa que permanecía y el hueco existente, que se aprecian con más detalle en las fotografías nº 4 y 5, bien pudieron provocar la torcedura de tobillo y consecuente caída de la interesada.

Como ha hecho constar la interesada en el trámite de audiencia, con apoyo en las declaraciones testificales que aporta, se trata de una zona de mucho tránsito debido a su cercanía a un supermercado, en la que se habían producido percances similares, y respecto de la cual la afirmación de la amplitud de la acera a la que apela la Administración para negar su responsabilidad, debe matizarse por la presencia de una máquina expendedora de tickets de la ORA, que estrecha el paso en el itinerario seguido por la reclamante a la salida del supermercado (fotografía nº1 del informe de la Policía Local). A su vez, también se desprende del reportaje fotográfico que la visibilidad del desperfecto, que invoca también el Ayuntamiento como causa de exoneración, lo es en dirección a la entrada al supermercado, por la sombra que proyecta la ausencia de la baldosa, y no en la contraria que tomó la reclamante a la salida del mismo, en la que además la visibilidad se ve limitada por el porteo de bolsas que es habitual en ese momento.

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 (7.520,32 euros) responde al concepto de 142 días de perjuicio personal moderado a razón de 52,96 euros/día, de acuerdo con las cuantías previstas por el sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, actualizadas para el año 2018. Este sistema de valoración es utilizado habitualmente por este Consejo como orientador en casos similares y su valor como criterio de referencia a tales efectos se destaca ahora expresamente por el artículo 34.2 LRJSP.

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, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación:

“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 en el apartado cuarto que “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”.

El artículo 138.5 añade que “El impedimento psicofísico para llevar a cabo la actividad laboral o profesional se reconduce a uno de los tres grados precedentes”. Por lo tanto, los días de baja laboral constituyen, al menos, un perjuicio personal moderado.



En este caso, la reclamante acredita un período de incapacidad temporal motivado por el accidente que se extiende desde el 9 de mayo al 27 de septiembre de 2018, de modo que, al no concurrir un perjuicio grave o muy grave, procede reconocer la cantidad reclamada en concepto de perjuicio personal moderado.

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 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.