



Sr. Ramos Antón, Presidente
en funciones y Ponente

Sra. Ares González, Consejera
Sr. S. de Vega, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 21 de febrero de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. 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 25 de enero 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 D. 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 28 de enero de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 42/2019, 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 10 de enero de 2017 D. xxxx1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 27 de diciembre de 2016, sobre las 18:40 horas, en la calle xx1, a la altura del parque pppp, de esa localidad, al tropezar con una baldosa en mal estado que había en la acera.



Señala que la baldosa causante de la caída estaba suelta y, al pisarla con uno de los pies, se levantó y tropezó con el otro pie. Expone que el percance le causó lesiones en su hombro derecho y la pérdida del audífono de su oído derecho, pero no cuantifica los daños y perjuicios totales por los que reclama.

Identifica a dos testigos y aporta el informe de Urgencias y otros informes médicos, la factura por la adquisición del audífono derecho, fechada el 14 de enero de 2015, por importe de 2.860,00 euros, así como unas fotografías de la baldosa causante del percance y de las lesiones sufridas.

Segundo.- El 17 de enero de 2017 el ingeniero técnico de obras públicas informa de que "En la zona de la caída hay varias baldosas que están sueltas. Una de ellas balancea al ser pisada en una de sus esquinas, levantándose en la esquina opuesta algo menos de 2 cm".

El 31 de enero de 2017 emite un informe complementario en el que señala que la baldosa "tenía un resalte de una de las esquinas de algunos milímetros (< 1 cm) sobre la baldosa contigua".

Tercero.- El 12 de abril se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Cuarto.- Acordada la práctica de la prueba testifical, solo comparece una de las dos testigos citada, quien ratifica la realidad del percance y declara que desconoce la causa de la caída pero que, una vez incorporado el lesionado, "observaron el estado de varias baldosas levantadas, sin que sepa decir su desnivel" y que "Unos días más tarde la zona se encontraba vallada".

Quinto.- El 5 de mayo el reclamante aporta el informe médico de alta.

Sexto.- El 20 de julio de 2017 se notifica al interesado la apertura del trámite de audiencia, pero no consta la presentación de alegaciones.

Séptimo.- El 15 de febrero de 2018 el reclamante solicita que se dicte resolución en la que se reconozca el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos.



Octavo.- El 27 de febrero el instructor solicita a la Policía Local informe sobre los hechos, ya que, según el reclamante, su hijo llamó a la Policía Local el 3 de enero de 2017 para comunicar la caída.

No consta que se haya emitido el informe solicitado.

Noveno.- El 6 de marzo se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación.

Décimo.- El 19 de marzo se notifica al reclamante un escrito en el que se le requiere para que aporte un informe médico en el que se valoren las lesiones temporales y secuelas sufridos.

El 28 de marzo el interesado comunica que ha encargado el informe solicitado, que aportará cuando lo reciba, y presenta de nuevo la factura del audífono y los informes médicos aportados en su momento.

El 14 de mayo el reclamante cuantifica los daños personales en 4.402,25 euros (73 días de perjuicio básico, 30 días de perjuicio moderado y 1 punto de secuela), de acuerdo con el informe de valoración del daño corporal fechado el 10 de mayo de 2018, que aporta.

Decimoprimer.- Desde esa fecha no consta que se haya practicado actuación alguna en el procedimiento.

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 con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. No obstante, se advierte que el procedimiento adolece de deficiencias:

a) No figura en el expediente remitido el informe de la Policía Local que solicitó el instructor con fecha 27 de febrero de 2018, sin que, pese al tiempo transcurrido, conste que se haya reiterado la petición.

b) No se ha formulado una nueva propuesta de resolución en la que se manifieste la conformidad o no de la Administración con la valoración de los daños personales realizada por el reclamante, lo que permite presumir, de acuerdo con las reglas sobre la carga de la prueba, la aceptación tácita de tal valoración.

c) Finalmente, ha transcurrido un excesivo tiempo desde que se presenta la reclamación (10 de enero de 2017) hasta que se formula la propuesta de resolución (6 de marzo de 2018), lo que constituye un incumplimiento del plazo previsto en el artículo 91.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Asimismo, resulta inexplicable la demora en solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo una vez finalizada la instrucción del procedimiento.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre. 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 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, de Régimen Jurídico del Sector Público, y a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, 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 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”.

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, este Consejo comparte el criterio de la Administración consultante y considera que la reclamación debe estimarse.

Debe partirse de la obligación que tiene el Ayuntamiento de 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, puesto 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.

En el supuesto analizado, el Ayuntamiento considera probado, sin que obren en el expediente datos que permitan obtener otra conclusión, que la caída se produjo en una zona en la que había varias baldosas sueltas, al tropezar con una baldosa que oscilaba al pisar sobre ella. Este dato resulta relevante para poder valorar la entidad del desperfecto, ya que este Consejo Consultivo ha distinguido, a la hora de valorar el cumplimiento del estándar del servicio, 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 varias baldosas sueltas y aquellos 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.



- 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 hasta 3 centímetros, a la vista de las circunstancias que concurrían en el caso concreto.

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, de acuerdo con la doctrina expuesta, 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 supuesto analizado, los datos obrantes en el expediente permiten concluir que el estado de la acera no era el adecuado para el tránsito peatonal. El hecho de que una baldosa oscile cuando se pisa sobre ella (en este caso la zona tenía varias baldosas sueltas) constituye una deficiencia en la acera que conlleva un riesgo oculto para los peatones, y cuya peligrosidad puede no ser apreciable a simple vista empleando la diligencia media exigible a una persona en su caminar.

Por otra parte, no consta en el expediente que las deficiencias existieran desde fechas próximas anteriores a la caída que hubiera impedido o dificultado al Ayuntamiento advertir su presencia previa, circunstancia esta que podría enervar su responsabilidad.

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 al importe de la indemnización, se considera que procede indemnizar al reclamante en la cantidad de 7.262,25 euros (4.402,25 euros por daños personales y 2.860,00 euros por el audífono dañado), de acuerdo con el informe de valoración de daños y la factura que ha aportado.

Tal cuantía deberá 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 D. 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.