



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y  
Ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 26 de septiembre de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. 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 10 de septiembre 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. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 11 de septiembre de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 440/2019, 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 septiembre de 2018 D. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños ocasionados por una caída sufrida el 6 de septiembre de 2018, en el parque cccc de dicha localidad, al tropezar con una baldosa en mal estado. El accidente le



ocasionó rotura de radio de brazo izquierdo que precisó de inmovilización hasta el día 1 de octubre de 2018.

Adjunta a su escrito copia de D.N.I. e informe del Servicio de Urgencias, y fotografías del lugar.

A instancia de la Administración, aporta posteriormente declaración escrita de testigo presencial del accidente, que es ratificada a presencia del instructor el 21 de marzo de 2019, y documentación sobre gastos de transporte en autocar.

**Segundo.-** El 5 de noviembre de 2018 el ingeniero técnico de Obras Públicas del Ayuntamiento informa de que "El pavimento superficial de la zona peatonal que rodea a la zona verde está ejecutado a base de baldosa hidráulica. En varios puntos, junto a los alcorques que albergan los árboles se observa que el pavimento se encuentra abultado, existencia de baldosas rotas, incluso hay baldosas despegadas, debido a la acción de las raíces de los árboles, al deterioro por el uso y por el paso del tiempo.

»La zona donde ocurrieron los hechos, a juzgar por las fotografías presentadas, ya se encuentra reparada por lo que no se puede precisar las dimensiones, ni la cuantía de las baldosas deterioradas. En esa zona existían baldosas rotas de dimensiones 40 x 40 cm. y baldosas sobreelevadas creando desniveles entre su parte más alta y su parte más baja, según lo testifica la fotografía que se tomó antes de tener lugar los hechos y que se adjunta".

**Tercero.-** El 12 de marzo de 2019 la aseguradora de la Administración presenta escrito en el que, a la vista del expediente, aprecia la existencia de responsabilidad administrativa matizada por una concurrencia de culpa del perjudicado.

**Cuarto.-** Concedido trámite de audiencia al reclamante, el 15 de mayo presenta alegaciones en las que evalúa los daños, a tanto alzado, en 5.500 euros, por gastos de transporte (140 euros), fisioterapia (300 euros) e imposibilidad de ayudar a su hija en el cuidado de su nieta, lo que valora como daño moral en la cantidad restante hasta el total de lo reclamado. Posteriormente aporta informe médico sobre las lesiones derivadas del accidente.



**Quinto.-** El 5 de septiembre de 2019 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación, al apreciar concurrencia de culpas.

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).

**3ª.-** Concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde a la alcaldía de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local, en caso de delegación de competencias efectuada 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.

El interesado ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC, esto es, antes de transcurrir el plazo de un año desde la fecha del hecho causante.



**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 D. yyyy, debido al 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, obligatoria para todos ellos, en materia de "pavimentación de las 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 el 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 (artículo 32 de la Ley 40/2015), 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).



En el supuesto sometido a dictamen, cabe apreciar la existencia de una relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento anormal del servicio público, por cuanto el informe técnico emitido en el procedimiento y las fotografías incorporadas al expediente acreditan el defectuoso estado de conservación del lugar en que se sitúa el punto del accidente, en el que se perciben numerosas baldosas rotas, abombadas, despegadas, etc. por la acción de las raíces de los árboles, circunstancia esta que, como admite la propuesta, determina que los defectos causantes del accidente no sean recientes, sino que parecen existir desde tiempo atrás, sin que el Ayuntamiento haya adoptado medida alguna para garantizar el buen estado de conservación del lugar.

En todo caso y coincidiendo con la solución propuesta por la Administración, la visibilidad del desperfecto y la amplitud de la acera de tránsito permiten moderar la responsabilidad administrativa, al apreciar la concurrencia de la conducta del interesado en la producción del daño, al no cumplir este con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación y, en consecuencia, moderar la indemnización derivada del accidente que debe abonar la Administración en un 50%.

**6ª.-** Sobre el importe de la referida indemnización, la propuesta señala que "El interesado no ha solicitado importe indemnizatorio por las lesiones físicas sufridas ni tampoco el informe médico al que se refiere el art. 37 de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre. Por otra parte, de la documentación de carácter médico presentada no resulta posible determinar el importe indemnizatorio. En consecuencia deberá ser fijado en posterior expediente contradictorio".

De este modo, el reclamante deberá concretar las eventuales secuelas que hayan podido derivar del accidente y, en lo que se refiere a las lesiones temporales, el período al que se contrae la pérdida temporal de la calidad de vida, a los efectos de cifrar la indemnización que le corresponde por tales conceptos de acuerdo con 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, sistema cuyo valor como criterio de referencia en la evaluación del daño corporal se destaca ahora expresamente por el artículo 34.2 de la LRJSP: "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”.

Este sistema, además de su valor homogeneizador, ofrece la ventaja de incorporar la evaluación del daño moral, tanto en el caso de lesiones permanentes (artículos 104 y ss. 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, en la redacción dada por la citada Ley 35/2015), como de las temporales. Para estas últimas, el artículo 137 del citado Texto Refundido, al tratar de las indemnizaciones por perjuicio personal particular, señala que “La indemnización por pérdida temporal de calidad de vida compensa el perjuicio moral particular que sufre la víctima por el impedimento o la limitación que las lesiones sufridas o su tratamiento producen en su autonomía o desarrollo personal”. De este modo, se considera procedente que se tramite un procedimiento contradictorio en el que se evalúen los daños causados conforme a las reglas de medición del referido sistema de valoración, sin que proceda el abono de la indemnización alzada por daños morales que ha cifrado el reclamante en el trámite de audiencia, sin concretar ni acreditar los factores considerados en su determinación.

A su vez, para que proceda su abono, en el citado procedimiento contradictorio el interesado deberá acreditar la vinculación de los gastos de transporte (por los que reclama 140 euros) y de rehabilitación (que cifra en 300 euros) con el perjuicio sufrido.

Finalmente, en atención a la concurrencia de culpas apreciada, deberá reconocerse al interesado el 50% de la cantidad resultante, la cual, en cualquier caso, 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 parcial, en los términos expuestos en el cuerpo de este dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. 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**