



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 2 de octubre de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. yyy1*, 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 17 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 a instancia de Dña. yyy1, representada por Dña. yyy2, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 18 de septiembre de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 460/2019 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 4 de abril de 2019 Dña. yyy1, representada por Dña. yyy2, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños ocasionados por una caída sufrida el 31 de julio de



2018 a la altura del nº 2 de la calle ccc1 de esa localidad, al tropezar en una baldosa en mal estado. El accidente le ocasionó policontusión.

Solicita una indemnización de 3.116,96 euros en concepto de incapacidad temporal durante 91 días (15 días de perjuicio moderado y el resto, 76 días, de perjuicio básico).

La reclamante ha aportado documentación acreditativa de la representación, documentación clínica de la asistencia sanitaria recibida, fotografía del lugar, manifestación efectuada en comparecencia ante la Policía Local el 22 de agosto de 2019, informe pericial de valoración del daño corporal de 15 de marzo de 2019 e informe pericial sobre la causa del daño, realizado el 22 de agosto de 2019 cuando el desperfecto ya había sido reparado.

Segundo.- El 30 de abril la Policía Local informa de que "(...). Junto a la persona que sufrió la caída caminaba su hija, (...), quien le asistió en primera instancia y cuyas manifestaciones coincidían con las de la afectada.

»Los Agentes comprueban el estado del pavimento en el lugar donde había tropezado la afectada, observando una deficiencia viaria que fácilmente podría haber provocado la caída. Concretamente observaron dos baldosas sin fijar correctamente al suelo, estando una colocada sobre la otra, dejando una superficie irregular sobre el nivel de la acera de unos 4 cm. de altura y un agujero bajo su nivel con las siguientes dimensiones 12 cm. de ancho, 21 cm. de largo y 25 cm. de profundidad en el punto de mayor incidencia.

»Respecto de las intervenciones de esta Policía por accidentes similares ocurridos en el lugar, se informa que consultados los datos obrantes en esta Policía desde el 1 de enero de 2014, no constan otras intervenciones por caídas en vía pública en dicho emplazamiento, no obstante, consta aviso de particular recibido el día 10 de Julio de 2018 a las 18:47 alertando de baldosas en la acera que se mueven mucho y pueden resultar peligrosas en la esquina de la C/ ccc1 con C/ ccc2 a la altura del paso de peatones, hecho que fue comprobado por esta Policía y comunicado al Servicio de Obras Públicas y Mantenimiento para su reparación".

Tercero.-El 17 de junio 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 incluida en el informe emitido por la Policía Municipal de xxxx con fecha 31 de julio de 2018, 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 levantada y un pequeño agujero junto a la arqueta de registro del sumidero, 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 24 de junio 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. Policía Local no es testigo de la caída, se persona por llamada. El informe técnico indica que (...) el estado del pavimento era perfectamente perceptible a simple vista a la hora en la que tuvieron lugar los hechos”. Añade que “la reclamante es conocedora de la zona al pasar asiduamente por ese lugar y no constan otras reclamaciones. 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. Fue operada de la rodilla antes de la caída. No consideramos conforme el importe reclamado, según el informe de Urgencias constan policontusiones”.

En escrito posterior de 29 de agosto refiere que “La reclamante estaba en fase de recuperación de una intervención quirúrgica en dicha rodilla un mes antes, el periodo de curación no es imputable a la caída. Valoración pericial: 23 días básicos: 714,15 euros y 7 días moderados: 376,67 euros TOTAL 1.090,82 euros”.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante, esta presenta alegaciones el 23 de julio, en las que reitera la pretensión.

Sexto.- El 16 de septiembre 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).

3ª.- Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC y se ha acreditado la representación en los términos por ella establecidos. 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 (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. yyy1, de 64 años de edad, 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 deambulaci3n; y esa diferencia de consideraci3n se justifica porque es irrazonable exigir a la Administraci3n 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 econ3micamente.

Por lo tanto, los usuarios de esos servicios deben desplegar una diligencia razonable que alcance a sortear los leves riesgos que deriven de los peque1os defectos que el mismo uso de los servicios pueda producir, ya que, tal y como mantiene la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y Le3n, 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 m1s nimia irregularidad. La existencia de irregularidades en las aceras es inevitable en toda poblaci3n".

En el supuesto sometido a dictamen, a la vista de las actuaciones practicadas en el expediente y contrariamente al sentido de la propuesta de resoluci3n, cabe apreciar la existencia de una relaci3n de causalidad entre el da1o producido y el funcionamiento anormal del servicio p1blico, por cuanto la manifestaci3n de la interesada, corroborada por el informe de la Polici1 Local, constituyen indicio suficiente de que el accidente se produjo por las causas alegadas por la reclamante. Las fotografías incorporadas al procedimiento acreditan el defectuoso estado de conservaci3n de la acera, con dos baldosas sin fijar correctamente al suelo, estando una colocada sobre la otra, dejando una superficie irregular sobre el nivel de la acera de unos 4 cm. de altura y un agujero bajo su nivel con las siguientes dimensiones 12 cm. de ancho, 21 cm. de largo y 25 cm. de profundidad en el punto de mayor incidencia. Esta deficiencia, de acuerdo con el informe t3cnico municipal, tiene entidad suficiente para representar un riesgo efectivo para los viandantes y, en este caso, motivar la caída descrita. Adem1s, el referido desperfecto se encuentra en una acera estrecha, lo que determina que no resulte f1cil eludirlo y evitar la caída. Ello permite apreciar la existencia de causa suficiente para la declaraci3n de la responsabilidad administrativa.



Además, la Policía Municipal hace constar en su informe la existencia del aviso de un particular recibido el día 10 de Julio de 2018, con anterioridad al accidente, que alertaba de baldosas en mal estado en esta acera ("que se mueven mucho y pueden resultar peligrosas en la esquina de la C/ ccc1 con C/ ccc2 a la altura del paso de peatones"), hecho que, comprobado por la Policía, fue comunicado por esta al Servicio de Obras Públicas y Mantenimiento para su reparación, sin que esta se efectuase, pues en el expediente figura que la reparación fue posterior al accidente que motiva la reclamación.

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 la interesada 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 (3.116,96 euros) responde a los conceptos de 15 días de perjuicio personal por pérdida temporal de calidad de vida en grado moderado y 76 días de perjuicio personal básico, de acuerdo con la valoración realizada en el informe pericial de valoración del daño de 15 de marzo de 2019 que aporta la reclamante y con las cuantías previstas por el sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación. 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.

Sin embargo, la aseguradora municipal pone en cuestión la valoración realizada al señalar en su escrito de 29 de agosto de 2019 que "La reclamante estaba en fase de recuperación de una intervención quirúrgica en dicha rodilla un mes antes, el periodo de curación no es imputable a la caída. Valoración pericial: 23 días básicos: 714,15 euros y 7 días moderados: 376,67 euros Total 1.090,82 euros".

A la vista de la discrepancia existente, la cuantía concreta de la indemnización por lesiones temporales que corresponde a la reclamante deberá determinarse en expediente contradictorio, previa aportación por la interesada de los informes médicos valorados para la realización del citado informe médico pericial, que no constan en el expediente, u otros que acrediten el período de



sanación y la afectación de las lesiones causadas en el accidente al desarrollo de las actividades específicas de su desarrollo personal, a fin de clarificar los días en los que el perjuicio debe calificarse como moderado o básico de acuerdo con los criterios del indicado sistema de valoración.

A este respecto, hay que tener en cuenta que el 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, establece:

“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”.

Por su parte, conforme al artículo 136 del TRLRCSCVM:

“1. El perjuicio personal básico por lesión temporal es el perjuicio común que se padece desde la fecha del accidente hasta el final del proceso curativo o hasta la estabilización de la lesión y su conversión en secuela.

»2. Su valoración económica se determina mediante la cantidad diaria establecida en la tabla 3.A”.

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 a instancia de Dña. yyy1, representada por Dña. yyy2, 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