



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 5 de diciembre 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 11 de noviembre 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 y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 13 de noviembre de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 564/2019, 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 4 de marzo de 2019 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 24 de diciembre de 2018, sobre las 11:00 horas, en la avenida cccc, a la altura del nº 39-41, de esa localidad, al tropezar con una baldosa en mal estado de la acera. Señala que la baldosa



causante de la caída estaba completamente desprendida por lo que al pisarla se movió, provocando su caída. Expone que el percance le causó lesiones consistentes en contusión en la rodilla izquierda, con dolor e inflamación y herida inciso contusa en mucosa labial y yugal, con sangrado por la boca.

Aporta informe clínico de urgencias cuyo diagnóstico coincide con lo indicado, en el que se prescribe un tratamiento durante 4-5 días y se insta al seguimiento tras el alta por el servicio de atención primaria, e informes emitidos en su centro de salud, de 22 de enero de 2019, en el que se indica que la reclamante no acude a consulta, sino que lo hace su marido en su lugar, afirmando que se encuentra mejor y que los dolores en los costados evolucionan de forma lenta, y de 14 de febrero de 2019, en el que se señala que la paciente tiene buen estado general.

Adjunta asimismo informe de la policía local en el que se relatan los hechos tal y como se describen por la reclamante.

Cuantifica los daños y perjuicios por los que reclama en 6.415,23 euros.

Solicita como prueba que se libre oficio a su médico de atención primaria para la emisión de informe sobre lesiones, tiempo de sanación y posibles secuelas.

Segundo.- El 27 de junio el jefe del Servicio de Vialidad del Ayuntamiento de xxxx informa de que "los desperfectos fueron subsanados el pasado 22 de enero de 2019. Significar que el lugar de actuación, una vez localizado junto con la Policía local, fue a la altura del número 31-49, no del número 51".

Tercero.- El 3 de julio se remite copia de la reclamación interpuesta y se concede trámite de audiencia a la UTE qq1 S.L.- qq2 S.A., adjudicataria del contrato de servicios de conservación y remodelación de los pavimentos viarios del término municipal de xxxx.

Cuarto.- El 17 de julio la empresa contratista presenta alegaciones en las que se opone a la estimación de la reclamación.

Quinto.- El 23 de julio se emite informe jurídico en el que se informa la improcedencia de la práctica de la prueba solicitada, ya que es la reclamante



quien debe aportar los informes médicos que estime oportunos, y la procedencia de estimar parcialmente la reclamación, con una indemnización de 150,75 euros, por los daños probados, que deberá abonar la UTE adjudicataria del contrato de servicios de conservación y remodelación de los pavimentos viarios del término municipal de xxxx, por disponerlo así el pliego de cláusulas administrativas que rige el contrato, si bien la responsabilidad de Ayuntamiento será solidaria.

Sexto.- El 5 de agosto, con anterioridad a la propuesta de resolución, se concede trámite de audiencia y se da traslado del expediente a la reclamante para que presente cuantas alegaciones, documentos y justificaciones estime pertinentes.

Séptimo.- El 19 de agosto la reclamante solicita que se dicte resolución en la que se reconozca el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos, se ratifica en la cuantía indicada en la reclamación y solicita de nuevo la práctica de la prueba propuesta.

Octavo.- El 2 de octubre se emite nuevo informe jurídico, en vista de las anteriores alegaciones, en el que se insiste en que los informes médicos acreditativos del periodo de curación deben aportarse por los interesados; señala que, al no haber seguimiento de las lesiones, no procede practicar la prueba solicitada que, no obstante, puede presentar la reclamante, e igualmente considera que la cantidad reclamada no está en absoluto justificada.

Noveno.- El 15 de octubre de 2019 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación en la que se reconoce a la interesada una indemnización de 150,75 euros.

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 no constan en el expediente los acuerdos de admisión a trámite de la reclamación y de nombramiento del instructor (que debe realizar el órgano competente para resolver), ni la comunicación a la interesada prevista en el artículo 21.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

3ª.- Concurren en la 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.

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

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 que la caída se produjo en una baldosa suelta que oscilaba al pisar sobre ella. La reclamante afirma que la baldosa estaba "completamente desprendida" y que se movió cuando la pisó, dato que resulta relevante para poder valorar la entidad del desperfecto.

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 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. En las fotografías obrantes en el expediente se parecía que el obstáculo es ostensible y que la baldosa se encuentra hundida en uno de sus extremos, sobresaliendo y levantándose su vértice opuesto ampliamente sobre el nivel de la acera. Sin embargo, cabe pensar que dicho posicionamiento es fruto de la pisada de la reclamante.



Por otra parte, no consta en el expediente que las deficiencias existieran desde fechas próximas anteriores a la caída, circunstancia esta que podría enervar la responsabilidad del ayuntamiento dada la imposibilidad o dificultad de advertir su presencia previa.

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, si bien parcialmente, al reducirse la cuantía indemnizatoria.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, se reclaman 6.415,23 euros, más los intereses que procedan. Sin embargo, los únicos daños acreditados son una herida incisa en el labio y una contusión en la rodilla izquierda.

No se aporta informe de valoración de daños y los dos informes médicos posteriores al día de la caída no acreditan que el proceso de curación se extendiera más allá de la primera consulta en urgencias; el primero se emitió sin examinar a la reclamante, que no acudió a la consulta, basándose en lo afirmado por su marido, y el segundo informaba de un buen estado general.

El Ayuntamiento propone una indemnización de 150,75 euros, al contemplar un periodo de curación de cinco días en los que se considera que el perjuicio personal es básico, por no haber estado impedida la reclamante para el desempeño de sus actividades habituales, a razón de 30,15 euros por día.

Como criterio de evaluación de los daños es posible acudir, como hace la administración, al que proporciona 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, cuyo valor como criterio de referencia a tales efectos se destaca ahora expresamente por el artículo 34.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Dentro del título IV 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 citada Ley 35/2015, de 22 de septiembre, al tratar de las indemnizaciones por lesiones temporales y, en concreto, del perjuicio personal particular, el artículo 136.1 señala que "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”.

El artículo 138 de la misma norma se ocupa de los “Grados del perjuicio personal por pérdida temporal de calidad de vida”, desde muy grave hasta moderado. El ingreso en la unidad de cuidados intensivos sería muy grave, la estancia hospitalaria supondría un perjuicio grave, mientras que un perjuicio moderado lo constituiría la pérdida temporal de la posibilidad de llevar a cabo una parte relevante de sus actividades específicas de desarrollo personal.

La reclamante no comparte que el perjuicio se califique como personal básico. Sin embargo, a juicio de este Consejo, ni siquiera cabría entender que se trata de un perjuicio personal particular por pérdida de calidad de vida moderado, pues, definido el mismo como antecede, el artículo 54 de la misma norma define las actividades específicas de desarrollo personal a efectos de esta Ley “como las relativas al disfrute o placer, a la vida de relación, a la actividad sexual, al ocio y la práctica de deportes, al desarrollo de una formación y al desempeño de una profesión o trabajo, que tienen por objeto la realización de la persona como individuo y como miembro de la sociedad”.

Conforme a las reglas expuestas, la reclamante no acredita que el perjuicio sufrido haya supuesto la imposibilidad de llevar a cabo una parte relevante de sus actividades específicas de desarrollo personal, por lo que el perjuicio ha de considerarse básico.

De acuerdo con ello, procede reconocer a la interesada la cantidad resultante de aplicar al periodo comprendido entre el accidente y el final del periodo curativo, la cuantía diaria asignada al perjuicio personal básico por la tabla 3.A.

La propuesta de resolución considera que dicha cuantía es de 30,15 euros diarios. Sin embargo, el 13 de agosto de 2018 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Resolución de 25 de julio de 2018, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se publican las cuantías de las indemnizaciones actualizadas del sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, de modo que la indemnización correspondiente a cada día de perjuicio personal básico es de 30,56 euros. La indemnización, por lo tanto, ascendería a 152,80 euros.



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.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución estimatoria parcial, por importe de 152,80 euros, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy, 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.