



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y  
Ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 19 de diciembre de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por 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 22 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. yyy1, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 26 de noviembre de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 582/2019 y se inició el cómputo del plazo para la emisión de 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 12 de abril de 2018 Dña. yyy1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños ocasionados por una caída sufrida el 19 de enero de 2018 en la plaza ccc de la localidad, tras descender de un coche y pisar, unos metros más allá, un agujero



de 2 metros de largo, 50 centímetros de ancho y 10 centímetros de profundidad existente en la acera. El accidente le ocasionó fractura de cúbito y radio, costillas y piezas dentales, herida en rodilla, erosión malar y rotura de gafas. Solicita una indemnización total de 4.604,53 euros, con el desglose que detalla por los conceptos de perjuicio personal grave, moderado y básico, gastos de dentista y de gafas.

La reclamante ha aportado documentación clínica de la asistencia sanitaria recibida, fotografías del lugar, facturas de óptica y dentista e informe de la Policía Local del día del accidente, en el que consta que la reclamante se encontraba acompañada de su hija, que hizo constar, junto a otras lesiones, la rotura de las gafas y que la zona "se encuentra muy deteriorada y es posible que como consecuencia de ese firme tan inestable, la mujer de 87 años haya tropezado, como asegura en sus declaraciones. Se recomienda desde esta Unidad de Policía Municipal, que se repongan todas aquellas piezas de terrazo inexistentes y se reparen todas aquellas que se encuentren en mal estado evitando de esta manera sucesos similares". Propone la práctica de prueba testifical de su hija.

**Segundo.-** El 22 de febrero de 2019 el arquitecto técnico municipal informa de que "Comprobada in situ la zona indicada, se verifica que en la actualidad faltan varias baldosas, debido al paso de los vehículos que acceden a la plaza; y que se genera un resalto entre las que están colocadas y la solera de hormigón de base de las que faltan.

»Ya se ha comunicado en fecha 13 de febrero de 2019 esta incidencia al Responsable de la Brigada Municipal de Conservación y Mantenimiento de Viales y aceras del Ayuntamiento, para que tome las medidas oportunas con el fin de proceder al arreglo en dicha acera, siendo oportuno proceder a realizar un pavimento único de hormigón, para garantizar y mejorar la seguridad y conservación del paso indicado".

**Tercero.-** Concedido trámite de audiencia a la reclamante, el 28 de febrero Dña. yyy2 presenta alegaciones en las que manifiesta que Dña. yyy1 falleció en xxxx el 20 de agosto de 2018, que es la única heredera de la interesada y que se subroga en los derechos que pudieran corresponder a su madre en virtud de la reclamación. Aporta para su acreditación certificados de defunción y testamentos otorgados por sus padres fallecidos.



**Cuarto.-** El 12 de noviembre de 2019 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación, por importe de 4.204,53 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, 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. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local, en 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 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 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", obligatoria para todos ellos, 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 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 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 m3s 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, cabe apreciar la existencia de una relaci3n de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento anormal del servicio p3blico, por cuanto la manifestaci3n de la interesada, corroborada por el informe de la Polici3 Local y las fotografías incorporadas al procedimiento, acreditan el defectuoso estado de conservaci3n de la acera por ausencia de algunas baldosas. El informe de la Polici3 Local señaala que la zona se encuentra muy deteriorada y es posible que el tropiezo se debiera a la inestabilidad del firme. Por su parte, el informe t3cnico municipal tambi3n hace referencia a la ausencia de varias baldosas, a la existencia de un resalto entre las que est3n colocadas y la solera de hormig3n de base de las que faltan, y considera procedente realizar obras para garantizar y mejorar la seguridad y conservaci3n de la zona.

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 producci3n 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 (4.604,53 euros) responde a los conceptos de perjuicio personal por pérdida temporal de calidad de vida en los grados grave (11 días), moderado (35 días) y básico (42 días), 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. 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 de la LRJSP. Junto a ello, se encuentran los gastos de dentista (400 euros) y gafas (280 euros).

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:

“3. El perjuicio grave es aquél en el que el lesionado pierde temporalmente su autonomía personal para realizar una parte relevante de las actividades esenciales de la vida ordinaria o la mayor parte de sus actividades específicas de desarrollo personal. La estancia hospitalaria constituye un perjuicio de este grado.





»4. 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”.

En este caso, se acreditan en el expediente 10 días de perjuicio grave por estancia hospitalaria, mediante el informe de 30 de enero de 2018 del hospital hhhh, en el que consta el ingreso hospitalario de la reclamante desde el 21 al 30 de enero de 2018. No procede considerar perjuicio grave, sino moderado, el día de la caída (19 de enero de 2019) en el que la interesada recibió asistencia en el servicio de urgencias, ya que la misma se efectuó sin ingreso hospitalario.

Por otra parte, el informe del mismo hospital hhhh de 4 de abril de 2018 refiere que se retiró el yeso a la paciente el 5 de marzo de 2018. De acuerdo con ello, procede reconocer indemnización como perjuicio personal en grado moderado, junto a los días 19 y 20 de enero de 2018, el período comprendido desde el 31 de enero al 5 de marzo de 2018 (en total, 36 días).

Se reclaman igualmente 42 días de perjuicio básico, desde el 6 de marzo al 16 de abril de 2018, fecha en que, según la reclamación, concluye el tratamiento dental a la interesada. La Administración propone la estimación de esta partida pero, contradictoriamente con ello, desestima el abono del gasto en dentista, pues indica la propuesta que no está acreditado que la interesada sufriera contusión en la boca. De los informes médicos obrantes en el expediente no se desprende la existencia de dicha contusión, que no aparece mencionada tampoco en el informe de la Policía Local, de modo que no resultará procedente ni el abono de los gastos de dentista ni el perjuicio básico correspondiente al período del tratamiento dental reclamado.



El informe de la Policía Local permite tener por acreditada la rotura de las gafas a la que hace alusión, por lo que debe abonarse el gasto por este concepto de acuerdo con la factura aportada.

En definitiva, procede indemnizar a la reclamante por los conceptos de 10 días de perjuicio grave y 36 días de perjuicio moderado, en las cantidades diarias establecidas en la tabla 3.B del baremo para cada uno de tales grados, y por los gastos de óptica cifrados en 280 euros.

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 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 Dña. yyy1, 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.