

Sr. S. de Vega, Presidente y Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
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 30 de enero de 2020, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 14/2020

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 11 de enero de 2020 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. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 13 de enero de 2020, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 14/2020, 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. S. de Vega.

Primero.- El 23 de marzo de 2018 Dña. xxxx, de 62 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños ocasionados por una caída sufrida el 17 de marzo de 2018 en la Plaza xx1 de la localidad, al tropezar en una baldosa levantada y rota. La caída le ocasionó rotura del radio del brazo derecho.

Aporta con la reclamación informe del servicio de Urgencias sobre la asistencia recibida el día del accidente y fotografías del lugar.

Segundo.- El 2 de abril de 2018 el servicio municipal de Infraestructuras y Movilidad informa que "Efectuada visita de inspección, se ha podido comprobar que el estado del pavimento en la zona indicada, no debería ser causa de la caída denunciada".

El 11 de abril de 2019 (un año después) el mismo servicio informa de que "no es posible determinar si se efectuaron reparaciones en la zona de la vía pública que se denuncia" y el 2 de mayo de 2019 que, "atendiendo a la foto existente en el expediente, el resalte sería entre 1,5 cm y 2 cm".

Tercero.-El 11 de abril de 2018 la Policía Local emite informe en el que indica "Que, revisados los archivos de este Cuerpo, no ha sido posible constatar antecedente alguno respecto de intervención de esta Policía Local, en la fecha señalada".

Cuarto.-Concedido trámite de audiencia a la reclamante, el 22 de noviembre de 2018 esta presenta alegaciones en las que reitera la pretensión y propone la práctica de prueba.

En escrito presentado el 19 de febrero de 2019 cuantifica la indemnización reclamada en un total de 21.585,64 euros, de los que 13.535,34 euros, corresponden a perjuicio moderado (259 días a razón de 52,26 euros/día) y 8.050,30 euros a 10 puntos de secuelas. Aporta informe de valoración del daño corporal, documentación clínica sobre el diagnóstico y tratamiento de la lesión y parte de alta laboral de 3 de diciembre de 2018.

Quinto.-El 29 de abril de 2019 se practica la testifical propuesta por la reclamante, que se amplía el 11 de julio, a instancia de aquella, ofreciendo el testigo una versión de los hechos coincidente con la que consta en la reclamación. Declara "Que el día de los hechos, vio a la reclamante que tropezó con una baldosa que estaba rota, le faltaba un trozo y estaba un poco levantada. Que él se encontraba recogiendo una mesa" y que la baldosa "estaba oscilante, que cuando llovía y se pisaba se mojaba porque saltaba el agua hacia arriba, que se levanta al oscilar más de cuatro centímetros. Que en

ese lugar vio tropezar a muchas personas, y al poco tiempo de este suceso lo arreglaron”.

Sexto.-Concedido nuevo trámite de audiencia a la reclamante, presenta alegaciones el 26 de julio en las que reitera la pretensión.

Séptimo.-El 18 de diciembre la aseguradora municipal manifiesta que “se encuentra acreditado el nexo causal al aportarse las testificales imparciales, no obstante y al ser un desperfecto visible proponemos una concurrencia de culpas del 50%, quedando así una cuantía indemnizatoria (...) de 10.792 euros”.

Octavo.-El 23 de diciembre de 2019 se emite informe-propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación, por importe de 10.792 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). No obstante, se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en su artículo 91.3, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC. Tal dilación contraría los principios de buena administración y el de control del gasto público ligado a la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, considerado el incremento que ha de conllevar

necesariamente la cantidad que como indemnización se vaya a conceder a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

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 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.

3ª.- 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.

4ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxx, 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 deambulación; y esa diferencia de consideración se justifica porque es irrazonable exigir a la Administración 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 económicamente.

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 más nimia irregularidad. La existencia de irregularidades en las aceras es inevitable en toda población".

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 los informes técnicos emitidos en el procedimiento, la declaración testifical y las fotografías incorporadas al expediente acreditan el defectuoso estado de conservación del lugar en que se sitúa el punto del accidente donde tropezó la reclamante. De este modo, al ser el Ayuntamiento el responsable de la pavimentación y mantenimiento de vías públicas urbanas la reclamación debe estimarse.

Ahora bien, este Consejo no considera adecuado el criterio de reparto de la responsabilidad, al 50%, en atención a la circunstancia de visibilidad del desperfecto que pone de manifiesto el informe de la aseguradora municipal y que propone la Administración al apreciar la concurrencia de la conducta de la interesada en la producción del daño. Como resulta de la testifical practicada, la baldosa "estaba oscilante, (...) se levanta al oscilar más de cuatro centímetros". De ello se desprende, como sostiene la reclamante, que el movimiento de la loseta, su no sujeción y su movilidad al ser pisada, no era apreciable a simple vista, sino que era preciso pisarla para hacer patente su inseguridad, por lo que no cabe exigir especiales precauciones a los peatones, sino las normales requeridas por los estándares de conciencia social, dado que tampoco existía señalización alguna de peligro para los viandantes. Así lo aprecia en supuesto similar la Sentencia nº 729/2019, de 14 mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Por su parte, la misma Sala, en Sentencia nº 854/2019, de 7 junio, ha señalado que "el estado de la calzada no se puede considerar que cumple los estándares de seguridad exigibles en la conservación de las vías y calles ante el peligro que supone que baldosas del grosor de las existentes en la calle (...), estén sueltas y puedan levantarse al pisarlas cuando aparentemente no hay signo de que se encuentren así y sorpresivamente se levantan al pisarlas, produciendo el tropezó".

5ª.- Sobre el importe de la indemnización a abonar, la interesada solicita un total de 21.585,64 euros, de los que 13.535,34 euros, corresponden a perjuicio personal particular moderado (259 días a razón de 52,26 euros/día) y 8.050,30 euros a 10 puntos de secuelas, de acuerdo con el informe de valoración del daño corporal aportado y con las cuantías previstas por el sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

El sistema de valoración citado es utilizado habitualmente por este Consejo como orientador en casos similares y su valor como criterio de referencia a tales efectos se destaca expresamente en la actualidad por el artículo 34.2 de la LRJSP.

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 en los apartados cuarto y quinto que:

"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".

»5. El impedimento psicofísico para llevar a cabo la actividad laboral o profesional se reconduce a uno de los tres grados precedentes".

En este caso, acreditada la baja laboral desde el 19 de marzo al 3 de diciembre de 2018, procede el abono de la indemnización correspondiente al período de baja como perjuicio moderado, al no haberse acreditado la concurrencia de perjuicio muy grave o grave de acuerdo con los apartados segundo y tercero del citado artículo 138.

Por otra parte, la reclamante solicita una indemnización de 8.050,30 euros por 10 puntos de secuelas consistentes en hombro doloroso, pérdida de movilidad de hombro inferior al 10%, antebrazo/muñeca dolorosa y limitación de inclinación cubital de muñeca derecha, que cabe entender acreditadas de acuerdo con la valoración del daño corporal del informe y documentación clínica aportadas, pues ni la Administración ni su aseguradora han cuestionado la existencia de las secuelas ni su ponderación. A este respecto, de acuerdo con el artículo 95 del TRLRCSCVM, "2.La determinación de las secuelas y de su gravedad e intensidad se realiza de acuerdo con el baremo médico contenido en la tabla 2.A.1"; y "3.La determinación de la indemnización por secuelas se realiza de acuerdo con el baremo económico contenido en la tabla 2.A.2". En este baremo económico la "valoración es inversamente proporcional a la edad del lesionado y se incrementa a medida que aumenta la puntuación" (art. 104.2 TRLRCSCVM). En este supuesto, la cifra reclamada se corresponde con la intensidad del perjuicio y la edad de la interesada a la fecha del accidente (62 años).

En cualquier caso, el importe de la indemnización 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, por importe de 21.585,64 euros, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia

de la reclamación presentada por Dña. xxxx, 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.