



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero  
Sra. Ares González, Consejera  
Sr. Herrera Campo, Consejero y  
Ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de febrero 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 15/2020**

### **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 con fecha 13 de enero de 2020, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 15/2020, 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. Herrera Campo.

**Primero.-** El 7 de diciembre de 2018 Dña. xxxx, de 56 años de edad en el momento de los hechos, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx, debido a las lesiones sufridas por una



caída acontecida el 19 de diciembre de 2017, sobre las 18:00 horas, en la calle xx, a consecuencia del mal estado del pavimento.

No cuantifica la cantidad solicitada como indemnización, que difiere al momento de curación o determinación del alcance de las secuelas.

Adjunta a su escrito informes de la asistencia sanitaria recibida y el certificado de la Policía Local en el que se hace constar su intervención el día de los hechos.

**Segundo.-** El 13 de diciembre se requiere a la interesada la subsanación de su solicitud para que aporte una fotografía panorámica del lugar exacto en el que se produjo la caída.

El 19 de diciembre de 2018 la reclamante presenta fotografías del lugar donde refiere haber sufrido la caída y de las lesiones sufridas.

**Tercero.-** El 14 de enero de 2019 el ingeniero municipal de vías y obras emite informe en el que señala: "Realizada visita al lugar de la denuncia se ha comprobado la existencia de un deterioro en una baldosa que supone la existencia de un reborde superior a 3 cm, por lo que consideramos que podría ocasionar la caída a la que se refiere el escrito de reclamación de daños".

**Cuarto.-** El 1 de febrero se concede trámite de audiencia a la interesada a la vista de que no se ha propuesto prueba testifical y de que no se considera procedente solicitar nuevo informe para dictar resolución.

**Quinto.-** El 7 de febrero se requiere a la interesada para que aporte la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial reclamada.

**Sexto.-** El 12 de febrero la interesada presenta un escrito en el que señala que será dada de alta con secuelas en breves días, de lo que informará al Ayuntamiento, y propone prueba testifical para el supuesto de que existan dudas sobre la veracidad de los hechos.

**Séptimo.-** El 27 de febrero la interesada aporta datos de una testigo, a la cual se intentó notificar y se negó a recoger la notificación.



Adjunta copia del certificado de la Policía Local en relación con el accidente y el estado de la vía pública, un documento emitido por la Agencia de Protección Civil de la Junta de Castilla y León informando sobre la llamada realizada al 112 por la Policía Nacional como consecuencia del accidente, e información aparecida en la prensa de xxx sobre el accidente sufrido.

**Octavo.-** El mismo día 27 de febrero se comunica a la interesada la suspensión del plazo para resolver y notificar la resolución hasta que no presente la evaluación económica de la reclamación.

**Noveno.-** El 1 de marzo tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxx escrito de la interesada, al que adjunta copia del certificado emitido por la Comisaría Provincial de xxx que recoge la caída sufrida.

**Décimo.-** El 31 de mayo tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxx escrito de la interesada en el que cuantifica la cantidad reclamada como indemnización en 58.718,42 euros, atendiendo a las limitaciones y secuelas padecidas y a los perjuicios económicos que concreta en la pérdida de retribuciones por reubicación de su puesto de trabajo.

**Decimoprimer.-** El 6 de agosto la aseguradora del Ayuntamiento emite informe en el que indica que "Con respecto a la valoración, determinamos lo siguiente:

»423 días de curación (fecha de alta 14/02/2019) => 22.402,08 euros.

»Secuelas: 9 puntos (limitación de movilidad de hombro 5 puntos/alteración de movilidad del pulgar 4 puntos =>7.676,34 euros

»Total: 30.078 euros.

»Cuando la valoración del daño corporal llegase a determinar la imposibilidad de curación, o si el trabajador se haya sensibilizado al agente que le produjo la enfermedad, se procederá a establecer incapacidad permanente. En términos de la ley esto ocurre al cumplirse dos años de incapacidad temporal por el daño ocurrido o bien cuando no haya posibilidad de mejoría del estado secular alcanzado. Estamos frente al concepto de Reubicación. Si la enfermedad incapacita para el trabajo específico y existen posibilidades de rehabilitación



profesional (Reubicación), el porcentaje de incapacidad general que se fije DEBE SER del treinta por ciento (30%).

»En caso de aportarse la documentación necesaria (contrato de trabajo y tres últimas nominas) se aplicaría un 30%”.

**Decimosegundo.-** El 10 de septiembre tiene entrada en el registro del Ayuntamiento un escrito de la interesada en el que manifiesta su conformidad con la valoración realizada por la compañía de seguros del Ayuntamiento, siempre que se aumente en el 30 %, para lo cual aporta la preceptiva documentación.

El 23 de septiembre la interesada reitera su conformidad con la valoración realizada por la aseguradora del Ayuntamiento, que asciende a 30.078 euros más el porcentaje de incapacidad general del 30 % por reubicación.

**Decimotercero.-** El 19 de diciembre de 2019 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación planteada, al concurrir el nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público municipal, y se reconoce a la interesada el derecho a percibir una indemnización por importe de 39.101,40 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, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

No obstante, aunque se acordó la suspensión del procedimiento, ha transcurrido el plazo máximo de seis meses para resolver desde que se presenta la reclamación (7 de diciembre de 2018) hasta que se formula la propuesta de resolución (19 de diciembre de 2019), lo que constituye un incumplimiento del plazo previsto en el artículo 91.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

**3ª.-** Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 39/2015, de 1 de octubre. 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 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 al 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.-** En cuanto al fondo del asunto, comprobadas la realidad y certeza de los daños sufridos y la regularidad formal de la petición, ha de analizarse si el daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

La interesada manifiesta en su reclamación que los daños sufridos se produjeron al caer en una zona de la acera de la calle xx, como consecuencia del mal estado del pavimento.

El Ayuntamiento tiene la obligación de mantener las vías públicas en condiciones adecuadas para el tránsito de personas y vehículos. Así se desprende del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que atribuye al municipio la competencia en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, competencia que a tenor del artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que se refiere expresamente a la pavimentación de las vías públicas, resulta obligatoria en todos los municipios.

Este precepto debe ponerse en relación con el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de



13 de junio, que 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".

Tal como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Sentencia de 16 de abril de 2004, "(...) la pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no sólo de garantizar unas objetivas condiciones de salubridad del entorno urbano, sino también de garantizar condiciones objetivas de seguridad; seguridad para el tránsito de vehículos y seguridad para el tránsito de las personas. Esta competencia municipal debe entenderse como servicio público, rechazándose la inclusión dentro del ámbito del artículo 106 de la Constitución Española un concepto estricto de servicio público".

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la interesada y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 67.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

En el presente caso, la reclamante aporta un informe de la asistencia sanitaria recibida el mismo día de los hechos en el Complejo Asistencial Universitario de xxx, en el que se recogen lesiones que resultan compatibles con la caída.

El informe del Jefe de la Policía Local de 8 de febrero de 2018 certifica que a las 18:00 horas una dotación del 112 atendió y trasladó a la reclamante por una caída sufrida en la calle xx por un hundimiento en el pavimento, de lo que informaron los policías intervinientes, cuyo testimonio es relevante para probar el hecho objeto de la presente reclamación, pues, aunque no vieron la mecánica del accidente, actuaron con tal inmediatez que observaron como la interesada era atendida en el lugar de los hechos.



Del mismo modo, el accidente resulta acreditado por los informes emitidos por la Policía Nacional, que acudió al lugar de los hechos, al figurar en el parte de la sala del 091 una llamada procedente del 112 que alerta del incidente ocurrido en la calle xx, y por el de Protección Civil, que hace referencia a la llamada al 112.

Asimismo se publicó en la prensa local una noticia que decía: "La mujer quedó herida tras introducir el pie en una baldosa 'que llevaba meses suelta' (...)".

Por todo lo expuesto, la caída resulta debidamente probada.

Procede, por ello, analizar si la deficiencia alegada tiene entidad suficiente para generar un riesgo.

El informe del responsable del servicio -reproducido en el antecedente de hecho tercero del presente dictamen- pone de manifiesto la existencia de un deterioro en una baldosa que supone la existencia de un reborde superior a 3 centímetros, que podría ocasionar la caída a la que se refiere el escrito de reclamación. En las fotografías incorporadas al expediente se observan los resaltes entre las baldosas, que estaban sueltas.

Este dato resulta relevante para poder valorar la entidad del desperfecto, ya que, a la hora de valorar el cumplimiento del estándar del servicio, este Consejo ha distinguido entre percances en los que la caída se ha producido como consecuencia de defectos ostensibles y manifiestos, los ocasionados por la inestabilidad del pavimento derivada de la existencia de varias baldosas sueltas y aquéllos en los que la causa del accidente es el tropiezo con una baldosa elevada con respecto a la rasante.

- En los primeros se ha apreciado, en la mayoría de los casos, la existencia de responsabilidad patrimonial, en algunos de ellos moderada por la falta de diligencia del perjudicado, al considerar que se ha incumplido de forma clara -dada la entidad del desperfecto- la obligación de mantener el pavimento en condiciones adecuadas para el tránsito peatonal.

- En los segundos se ha señalado, con carácter general, que la existencia de varias baldosas sueltas y por tanto oscilantes, constituye una deficiencia en la acera que conlleva un riesgo oculto para los peatones, cuya





peligrosidad puede no ser apreciable a simple vista empleando la diligencia media exigible a una persona en su caminar (*a.e.*, Dictámenes 835/2013 y 612/2014).

- En los últimos, este Consejo, en línea con la jurisprudencia, considera que la responsabilidad de la Administración depende de la entidad del desnivel; con carácter general, se entiende que las deficiencias en el pavimento de aceras son insignificantes y no suponen un incumplimiento del estándar de seguridad exigible cuando el desnivel oscila entre 0 y 2 centímetros, si bien en algún supuesto se ha estimado insignificante o de poca relevancia desniveles cuya sobreelevación máxima era de 2,5 centímetros, a la vista de las circunstancias que concurrían en el caso concreto (Dictamen 180/2015, de 21 de mayo).

También es doctrina reiterada de este Consejo que no es exigible a las Administraciones, de acuerdo con el estándar del servicio, una prevención y reparación inmediata o instantánea de cualquier defecto existente en aceras o calzadas en virtud de su obligación de vigilancia de las vías públicas (dictámenes 105/2012, de 14 de marzo, 365/2014, de 29 de agosto, y 113/2015, de 25 de marzo).

Ahora bien, de acuerdo con la doctrina expuesta, tal inexigibilidad solo debe predicarse de las deficiencias en el pavimento de muy reciente aparición, pues en caso contrario el deber de vigilancia de las vías públicas se flexibilizaría en exceso. Ello conlleva la valoración individualizada de cada supuesto, sin que pueda precisarse con carácter general un plazo de referencia para la reparación de las deficiencias existentes.

En el caso analizado consta en el expediente que en la zona donde ocurrió el percance hubo baldosas sueltas durante meses, defecto que no se encontraba señalado y con entidad suficiente como para ocasionar un riesgo sustancial de generar un daño, como así ocurrió. Y tal circunstancia conlleva la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido y, por ende, la responsabilidad patrimonial de la Administración.

**6ª.-** La indemnización debe suponer la reparación integral de todos los daños causados y probados, sin que en ningún caso constituya un sistema para un enriquecimiento injustificado o sin causa.



Este Consejo Consultivo considera adecuada la cantidad señalada como indemnización en la propuesta de resolución (39.101,40 euros), que se ha calculado por la aseguradora del Ayuntamiento de acuerdo con los baremos contenidos en 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, valoración con la que muestra su conformidad la interesada.

Todo ello sin perjuicio de la actualización de dicha cantidad 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 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 y, en consecuencia, indemnizarle con 39.101,40 euros.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.