



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 9 de noviembre de 2022, ha examinado el *expediente 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 559/2022**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 10 de octubre de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy, 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 octubre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 559/2022, 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 27 de octubre de 2021 Dña. yyyy, de 66 años de edad en el momento de los hechos, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos a causa de una caída acaecida el 23 de octubre de 2021, al tropezar con unas baldosas levantadas en la Calle cccc, a la altura de los números 3 y 3 bis, en la acera de enfrente. La caída le causó una fractura con desplazamiento dorsal del radio distal izquierdo, contusión nasal y diversas heridas faciales.



Solicita indemnización por los perjuicios personales, morales, y de pérdida de autonomía hasta la fecha en que se produzca su completa curación. En un momento posterior, cifra este importe en 6.329,53 euros.

Adjunta a su escrito informe del Servicio de Urgencias Hospitalarias del Hospital hhh1 de fecha 23 de octubre, así como diversas fotografías del lugar de la caída y de las lesiones producidas.

**Segundo.-** El 2 de noviembre de 2021 el inspector del Grupo 3 de la Policía Municipal remite parte de servicio elaborado por los agentes que acudieron al lugar de los hechos el 23 de octubre de 2021, y en el que los mismos manifiestan que: "Los Agentes comprueban en el lugar de la caída restos de sangre así como el mal estado de la acera habiéndose levantado varias baldosas, posiblemente como consecuencia de las raíces de los árboles del lugar". El parte incorpora reportaje fotográfico del lugar.

**Tercero.-** El 24 de noviembre de 2021 el jefe del Centro de Conservación de la Vía Pública del Ayuntamiento emite un informe en el que indica que: "La deficiencia a la que la interesada achaca su accidente es una de las muchas existentes en la misma acera de la calle cccc, como consecuencia del empuje de las raíces de los árboles (plátanos) sobre el pavimento, en su continuo crecimiento, lo que ha ocasionado múltiples levantamientos de losas de hormigón de 40 x 20 x 6 cm, produciendo cejas o resaltos de 1 a 8 cm.

»La reparación definitiva requiere el corte de importantes raíces, lo que lleva aparejado drásticas podas de las copas e incluso la eliminación de algún ejemplar, todo lo cual es competencia del Servicio de Parques y Jardines del Área de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, que por el momento no ha mostrado intención de acometer.

»En su defecto, este C.C.V.P. ha procedido a realizar una reparación provisional con hormigón en masa, solo en los puntos más peligrosos y de ellos solo en los que ha sido factible sin intervenir en las raíces".

**Cuarto.-** El 22 de diciembre de 2021 se aporta diversa documentación por parte de la reclamante. Y el 9 de marzo de 2022 vuelve a aportar más documentos, y fija la indemnización en 6.329,53 euros, cantidad que resulta del desglose siguiente:



- 41 días de perjuicio personal moderado (desde el 23/10/12 al 2/12/21) a razón de 54,78 euros: 2.245,98 euros.

- 74 días de perjuicio personal básico (desde el 3/12/21 al 14/02/22) a razón de 31,61 euros: 2.339,14 euros.

- 2 puntos de secuela: 1.437,91 euros.

- Sesiones de fisioterapia: 265 euros.

- Gastos en farmacia: 41,50 euros.

**Quinto.-** Consta en el expediente un dictamen de 27 de julio de 2022, emitido a instancia de la Administración por la asesoría médica ssss, sobre valoración de los daños corporales, que cuantifica en 6.949,83 euros, a razón de:

- 81 días de perjuicio personal moderado (desde la fecha de la caída hasta que inicia la rehabilitación tras la retirada del yeso): 4.437,18 euros.

- 34 días de perjuicio personal básico (ajustados al fin de rehabilitación y alta 15/02/2022): 1.074,74 euros.

- 2 puntos por secuelas funcionales: 1.437,91 euros.

**Sexto.-** El 9 de septiembre de 2022 se dicta providencia en la que, tras dar cuenta de los informes emitidos por la Policía Municipal y el Servicio de Espacio Público e Infraestructuras, se otorga trámite de audiencia a la interesada por plazo de diez días a fin de que pueda consultar el expediente, formular alegaciones y presentar los documentos y justificantes que estime procedentes. La interesada no hace uso de su derecho.

**Séptimo.-** El 6 de octubre de 2022 se dicta propuesta de resolución proponiendo la estimación parcial de la reclamación, por considerar que existe concurrencia de culpa de la reclamante. Admite la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento en un 70 % por los daños sufridos, y en consecuencia propone una indemnización por importe de 4.864,88 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), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

**3ª.-** Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a los artículos 124.4.ñ) y 124.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la LPAC.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1, párrafo primero, 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 se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.



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) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad 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) 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) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo, se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra 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 por la reclamante, 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.

En su reclamación, la interesada manifiesta que la caída se produjo debido al mal estado del pavimento.

En la esfera de las Administraciones locales, el artículo 54 de la LBRL, 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.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, 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 LBRL, lo que necesariamente incluye su mantenimiento.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por todas, en la sentencia de 8 de marzo de 2019, ha señalado que “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”.

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 esta 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.

En este sentido, el funcionamiento del servicio público viario no se ajusta a los estándares de actividad mínima exigible y por ende conlleva responsabilidad de la Administración, cuando las deficiencias del pavimento tienen entidad suficiente para generar una situación de riesgo sustancial.

A los efectos de valorar el cumplimiento del estándar del servicio, este Consejo Consultivo ha distinguido, principalmente, entre percances en los que la caída se ha producido como consecuencia de defectos o deterioros en el pavimento que son ostensibles y manifiestos; los ocasionados por inestabilidad del pavimento derivada por ejemplo de la existencia de baldosas sueltas; y aquellos en los que la causa del accidente es el tropiezo con un desnivel del pavimento o de alguno de sus elementos con respecto a la rasante.

- En el primero de los supuestos se ha apreciado con carácter general la existencia de responsabilidad patrimonial, 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 y seguridad peatonal, si bien en determinados casos aquella responsabilidad ha sido moderada por la falta de diligencia del perjudicado.

- En el segundo se ha señalado, igualmente con carácter general, que la existencia por ejemplo 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, lo que determinaría igualmente la existencia de responsabilidad patrimonial.

- En el último de los casos, se ha considerado que la responsabilidad de la Administración depende de la entidad del desnivel. Así, 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 existente oscila entre 0 y 2 centímetros, aunque, en atención a las circunstancias concretas del caso, este Consejo ha estimado insignificantes o de poca relevancia desniveles cuya sobreelevación máxima era de 2,5 centímetros. Sin perjuicio del criterio general, ha apreciado una concurrencia de las responsabilidades de la Administración y el perjudicado en caídas producidas en los pasos de peatones a causa de un deterioro, incluso no muy grave en el pavimento, al unirse la falta de diligencia del peatón con la de la Administración en su deber de conservación preferente de dichos pasos.

La solución planteada concuerda con la doctrina general mantenida por la jurisprudencia que sostiene que, 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, 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.

De este modo, los peatones 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 el Tribunal Superior de Justicia de nuestra Comunidad, Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid, en Sentencia nº 90/2010, de 21 de enero, "Con carácter general una caída derivada de un tropiezo en un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles, entraña un daño no antijurídico" pues, según la Sentencia del mismo Tribunal de 14 de noviembre de 2005, de la Sala de Burgos, "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 este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2007 destaca que "es un criterio de imputación del daño al que lo padece la asunción de los riesgos generales de la vida (STS 21 de octubre de 2005 y 5 de enero de 2006), de los pequeños riesgos que la vida obliga a soportar (SSTS de 11 de noviembre de 2005 y 2 de marzo de 2006) o de los riesgos no cualificados, pues riesgos hay en todas las actividades de la vida (STS 17 de julio de 2003), en aplicación de la conocida regla *id quod plerumque accidit* (las cosas que ocurren con frecuencia, lo que sucede normalmente), que implica poner a cargo de quienes lo sufren aquel daño que se produce como consecuencia de los riesgos generales de la vida inherentes al comportamiento humano en la generalidad de los casos, debiendo soportar los pequeños riesgos que una eventual falta de cuidado y atención comporta en la deambulación por lugares de paso".

De acuerdo con la doctrina expuesta, se hace necesaria una valoración individualizada de cada supuesto que permita apreciar si el daño alegado es imputable a la actividad administrativa desarrollada o bien concurren factores que hacen quebrar la relación de causalidad precisa para declarar la responsabilidad administrativa.

A estos efectos, corresponderá a la parte interesada acreditar que los daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del servicio público, 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 supuesto sometido a dictamen, cabe apreciar la existencia de una relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento anormal del servicio público, y ello porque las manifestaciones de la reclamante aparecen respaldadas por el informe elaborado por los agentes de la Policía Local y por las fotografías del lugar en el que se produjo la caída. El propio informe policial describe la existencia en el lugar de la caída de una serie de irregularidades consistentes en varias baldosas levantadas, y la presencia en ese punto de restos de sangre. En las fotografías se observan unas baldosas levantadas y una elevación general del pavimento.

En los informes de la asistencia sanitaria recibida por la interesada se recogen unas lesiones consistentes en fractura con desplazamiento dorsal del radio distal izquierdo, contusión nasal y diversas heridas faciales, lesiones que resultan compatibles con la caída alegada.

Por su parte, los servicios técnicos de Conservación de la Vía Pública del Ayuntamiento reconocen que la deficiencia a la que la reclamante achaca su accidente es una de las muchas existentes en la misma acera de la Calle cccc, y que se producen como consecuencia del empuje de las raíces de los árboles (plátanos) sobre el pavimento, en su continuo crecimiento, lo que ha ocasionado múltiples levantamientos de losas de hormigón de 40 x 20 x 6 cm, produciendo cejas o resaltes de 1 a 8 cm. Señalan que la reparación definitiva implicaría el corte de importantes raíces, lo que lleva aparejado drásticas podas de las copas e incluso la eliminación de algún ejemplar, todo lo cual es competencia del Servicio de Parques y Jardines del Área de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, que por el momento no ha mostrado intención de acometer. Por ello indican que desde esos servicios de Conservación se ha procedido a realizar una reparación provisional con hormigón en masa en los puntos más peligrosos y solo en los que ha sido factible sin intervenir en las raíces.

Con arreglo a todo ello puede concluirse que el Ayuntamiento no ha cumplido con su obligación de mantener las vías urbanas en condiciones adecuadas de seguridad para el tránsito de los ciudadanos, y tampoco ha señalado la irregularidad generadora del riesgo.

Este Consejo Consultivo considera, por todo lo que antecede, que en el presente caso han quedado acreditados los hechos y la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño producido, lo que motiva la estimación de la reclamación.



No obstante, la entidad local considera en su propuesta de resolución que procede una moderación de su responsabilidad, ya que debe tenerse en cuenta la propia actuación de la víctima en la producción del daño, que podría haber evitado la caída si hubiera caminado con un mayor cuidado. En concreto, la propuesta señala que la irregularidad de la zona en la que se produjo el tropiezo rondaría los 4 centímetros de elevación (aunque deba advertirse que de la documentación obrante en el expediente no puede determinarse el concreto desnivel que ocasiona la caída), así como que ese deterioro era visible y por tanto evitable, dado que la caída se produjo a plena luz del sol (mediodía del día 23 de octubre). Asimismo señala que la irregularidad vino provocada por las raíces de los árboles, lo que implica una rebaja del estándar de conservación de la acera exigible al Ayuntamiento, dado que este tiene que compatibilizar los beneficios que produce la existencia de arbolado en la ciudad con los inconvenientes que ello ocasiona. Además consta que el Ayuntamiento, tan pronto tuvo conocimiento de la situación, procedió a reparar la deficiencia advertida.

Se estaría así ante un concurso de causas, dotada cada una de ellas de una determinada potencialidad dañosa, que justificaría en principio el reparto de la indemnización resultante del deber de resarcimiento en la proporción correspondiente. Para ello ha de tenerse en cuenta la incidencia de la conducta de los implicados en la producción del resultado final. Por parte de la Administración Local se considera que la incidencia de la conducta de la reclamante y de la Administración en la producción del daño fue de un 30% y de un 70%, respectivamente, porcentajes que este Consejo considera ajustados a las circunstancias concurrentes.

**6ª.-** Respecto a la cuantía de la indemnización, la propia propuesta de resolución señala que, si bien es cierto que la valoración que la reclamante hace de sus lesiones personales y secuelas es de 6.023,03 euros, se entiende más ajustada la valoración solicitada por el Ayuntamiento de xxxx, que como se ha indicado alcanza un total de 6.949,83 euros, conforme al desglose ya expuesto de 81 días de perjuicio personal particular moderado y 34 días de perjuicio personal básico, más 2 puntos por secuelas funcionales.

Respecto a las cuantías reclamadas por el importe unas sesiones de fisioterapia (265 euros) y por el importe de gastos en farmacia (41,50 euros), la propuesta señala que no se justifica que el servicio de rehabilitación no pudiera ser prestado por el Servicio público de salud, y que tampoco consta prescripción médica sobre los gastos de farmacia. De hecho, del examen de los informes médicos obrantes en el expediente se deduce



que la reclamante recibe sesiones de cinesiterapia en el Centro de Salud hhh2. Por lo tanto, parece correcto no incluir los importes correspondientes a sesiones de rehabilitación de una clínica privada.

Este Consejo considera adecuada la valoración de daños efectuada por el Ayuntamiento, y que como queda dicho asciende a 6.949,83 euros. Si bien, como ya se ha indicado, la indemnización final a abonar a la reclamante deberá ser el 70% de dicha valoración, esto es, 4.864,88 euros, 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 LRJSP.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, en los términos señalados en el presente dictamen, y reconocer una indemnización de 4.864,88 euros, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy, 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.