



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 17 de noviembre de 2022, ha examinado el *expediente 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 580/2022**

### **I ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 21 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. yyy1, 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 27 de octubre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 580/2022 y se inició 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 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 a la Consejero Sr. Ramos Antón.

**Primero.-** El 25 de julio de 2019 Dña. yyy1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 27 de marzo de 2019, sobre las 18:10 horas, al tropezar "con un saliente del adoquinado del carril de salida de la parada de Taxi de la Plaza cccc". Afirma que el percance le causó esguince de tobillo derecho, si bien, ante la evolución médica, acudió nuevamente al servicio de urgencias, donde se le diagnosticó arrancamiento de fragmento distal de maléolo peroneo.



Cuantifica provisionalmente la indemnización que reclama en 6.033,02 euros, por daños personales (5.876,00 euros por 113 días de perjuicio) y materiales consistentes en gastos de ortopedia, radiografía, medicamentos y billetes de autobús (157,20 euros).

Adjunta reportaje fotográfico del lugar de la caída, informe de la Policía municipal, diversa documentación médica, partes médicos de baja y confirmación de incapacidad temporal por contingencias comunes, nómina, declaración de IRPF, y facturas y tiques de los gastos que reclama.

Posteriormente a requerimiento de la Administración, presenta entre otra documentación, informe de asistencia de la unidad de soporte vital básico y parte médico de alta de incapacidad temporal, y fija definitivamente la indemnización en 24.159,15 euros por daños personales (24.024,00 euros por 462 días de perjuicio) y daños materiales (135,15 euros por gastos de ortopedia, radiografías, medicamentos, recargos billetes, autobús).

**Segundo.-** El 29 de agosto de 2019 el Servicio de Vialidad municipal informa que "Los desperfectos fueron subsanados el pasado 12 de abril de 2019" y que "Posiblemente dichos desperfectos, así como otros similares en zonas aledañas, estén relacionados con las obras de construcción del edificio de la Plaza cccc".

**Tercero.-** Concedida audiencia a la adjudicataria del contrato de servicios de conservación y remodelación de los pavimentos viarios del término municipal de xxxx, el 4 de diciembre de 2019 presenta escrito de alegaciones en el que afirma: "Como se aprecia en las fotografías se trata de una anomalía perfectamente visible, por lo que no nos encontramos ante una anomalía oculta, que pudo haberse sorteado sin problema alguno, si la reclamante o su acompañante hubiese prestado atención en su deambular. En la fotografía tomada en los días posteriores al siniestro, una vez comunicada la incidencia, se aprecia perfectamente que la acera en ese lugar se encuentra en estado defectuoso".

**Cuarto.-** El 13 de agosto de 2021 la compañía aseguradora del Ayuntamiento remite escrito en el que indica "que sí se ha demostrado el nexo causal existente entre los daños acaecidos y la mala gestión de la Administración" y cuantifica la indemnización solicitada en 29.000,00 euros.



El 11 de febrero de 2022 la aseguradora del Ayuntamiento remite un informe médico complementario, en el que reconoce en concepto de lesiones temporales 545 días de sanidad (527 días por perjuicio moderado y 18 días de perjuicio básico), en concepto de secuelas 5 puntos por perjuicio básico, secuelas por perjuicio particular, pérdida de calidad de vida leve.

**Quinto.-** Concedido traslado del informe médico de la aseguradora de la Administración a la reclamante, el 28 de marzo de 2022 presenta escrito de alegaciones en el que ratifica su pretensión y fija la indemnización total en 54.619,07 euros. Asimismo, adjunta dictamen pericial médico de fecha 24 de marzo de 2022.

**Sexto.-** El 8 de agosto de 2022, se emite dictamen médico pericial a instancia de la Administración Local. En sus conclusiones hace constar:

“Lesiones temporales:

»Perjuicio personal por pérdida temporal de calidad de vida en grado moderado durante un total de 528 días.

»Lesiones permanentes:

»Presenta perjuicio personal permanente por déficit psico-físico, orgánico o sensorial valorado en 5 puntos.

»Presenta perjuicio estético moderado valorado en 8 puntos.

»No presenta perjuicio personal por pérdida de calidad de vida de forma Permanente”.

**Séptimo.-** El 21 de octubre de 2022 se formula informe propuesta de resolución estimatoria de la reclamación planteada.

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 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 ha de considerarse como una vulneración de los principios de buena administración y 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.

Cabe señalar, asimismo, que no se ha concedido trámite de audiencia al interesado antes de formular la propuesta de resolución. Es doctrina mantenida por este Consejo Consultivo que debe darse audiencia al reclamante de toda la documentación que forme parte del expediente. Si este trámite de audiencia no se practica o se hace de forma incompleta, el Consejo Consultivo puede requerir a la Administración consultante, al amparo de lo que dispone el artículo 52.4 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, para que dicho trámite se practique de manera adecuada, con interrupción del plazo para emitir el dictamen, que se reanudará una vez atendido el requerimiento y recibida en este Consejo la documentación solicitada. Concretamente no consta en el expediente que se haya dado traslado al interesado del dictamen pericial de 8 de agosto de 2022, sobre la base del cual se fija la cuantía indemnizatoria en la propuesta de resolución.

No obstante, en virtud de los principios de eficacia y economía procesal, se emite el presente dictamen, si bien, como se indica en la



consideración jurídica 6ª, para fijar el total del quantum indemnizatorio se debe tramitar un expediente contradictorio a la vista de todas las actuaciones y dictámenes médicos periciales, por lo que no se causaría indefensión a la interesada.

**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, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a los artículos 21.1.s), 21.3 y 23.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), 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 (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 la 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.-** El asunto sometido a consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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 2568/86, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, 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, 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.

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.

Es 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 (LEC), 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 caso objeto del presente dictamen el Ayuntamiento considera que el daño producido ha sido consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, al entender que existe en una relación directa de causa efecto. En su propuesta de resolución indica: "a la vista del atestado policial y de las fotografías obrantes en el expediente, se advierte que la irregularidad a la que se imputa la caída no queda comprendida dentro de los márgenes del estándar de seguridad exigible, ya que es un desperfecto de cierta entidad que, en palabras de la policía local, es conveniente su restauración al ser un lugar de mucho tránsito de peatones. Entidad que, de la simple observación de las fotografías, constituía un peligro para la seguridad de los peatones y que tanto los diferentes Servicios municipales, como la concesionaria del servicio debería haber advertido".

Ahora bien, en ocasiones no es posible atribuir el daño a un sólo hecho, por lo que deben ser tenidos en cuenta otros factores, entre los que



pueden destacarse la actuación de la propia víctima, que atemperan las consecuencias de la responsabilidad. Así, este Consejo conviene con la Administración consultante que aprecia una concurrencia de causas, pues al irregular funcionamiento del servicio público se une la falta de diligencia en la deambulacion de la reclamante, que debió advertir la presencia del evidente desperfecto de la acera. Continúa la propuesta de resolución: "Ahora bien, debido precisamente a la visibilidad de la irregularidad, se aprecia en todas las fotos tanto de lejos como de cerca, podemos entender que existe igualmente una falta de diligencia de la reclamante en su deambulacion, falta de atención, pues el desperfecto es lo suficientemente grande para que lo hubiera visto sin mayor problema y hubiera adoptado mayor precaución al andar, ello unido a la edad de la reclamante, 37 años, que no hacen prever disminucion de sus capacidades".

Según consta en las fotografías que obran en el expediente, la irregularidad del pavimento era patente. Por ello, y en atención a la amplitud de la acera, junto a la buena visibilidad en el momento en el que acaeció el accidente (18:10 horas) y la edad de la reclamante en el momento de los hechos (37 años), se considera que se produce una concurrencia de culpas entre la reclamante y el Ayuntamiento, que se pondera en un 50 %.

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, como se ha expuesto, de forma parcial.

**6ª.-** En cuanto al importe indemnizatorio, para la determinación de la indemnización procedente en concepto de lesiones, las partes acuden al sistema de valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, sistema que es utilizado habitualmente por este Consejo como orientador en casos similares y 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.

La reclamante se remite en cuanto a los conceptos indemnizables a lo recogido en el dictamen pericial que aporta, que señala la relación de daños y secuelas sufridos como consecuencia del percance: secuelas funcionales y estéticas, perjuicio personal moderado y secuelas por perjuicio personal particular, pérdida de calidad de vida.

Pues bien, a la vista de los dictámenes periciales obrantes en el expediente, en concepto de lesiones temporales, se ha de convenir con la



valoración que hace Administración, que asciende a 28.411,68 euros por 528 días de perjuicio personal moderado.

Por su parte, la propuesta de resolución no discute las secuelas funcionales y las estéticas como conceptos indemnizables, si bien discrepa respecto a la denominada "Valor 03232 Talalgia residual", pues como se sostiene en el dictamen emitido a instancia del Ayuntamiento, "No podemos estar de acuerdo con la valoración de secuelas que hace el Dr. yyy2, puesto que valora como secuela una situación que no permaneció al final del tratamiento. Valorar talalgia residual como secuela independiente por la osteocondritis que aparece en la RM de tobillo realizada en junio de 2019 (Doc. 12). La osteocondritis es la inflamación de hueso y cartílago articular y se debe, directamente, al mecanismo del accidente, pero, en la RM de fecha 4 de noviembre de 2019 (Doc. 6) ya no aparece la osteocondritis, incluso especifica el informe que no hay signos claros de edema, osteocondritis ni fractura. Por lo tanto, no puede valorarse como secuela un proceso que se agota en el tiempo de evolución". Por ello únicamente al respecto, se ha de valorar las secuelas derivadas de lesiones ligamentosas de tobillo en 5 puntos por la limitación de movilidad y el dolor, en una cuantía de 4.521,36 euros.

Finalmente, en la propuesta de resolución se reconoce un perjuicio estético moderado. Sin embargo, en virtud de la debida congruencia con el *petitum* reclamado, esta partida se ha de valorar en 3 puntos por un importe, según la propia reclamante, de 2.608,93 euros.

En cuanto a la partida de secuelas por perjuicio particular, pérdida de calidad de vida leve, el informe médico sobre el que se basa la propuesta de resolución manifiesta: "Incapacidad permanente para las actividades específicas del desarrollo personal (Art. 107 y Art. 108): A pesar de no poder hacer deportes de salto, o carrera, o esquiar (que la lesionada refiere haber hecho con frecuencia), las secuelas no llegan a más de 6 puntos y tampoco alteran su capacidad laboral, por lo que no se considera que se provoque un perjuicio por pérdida de calidad de vida". Frente a ello, tanto el informe médico de parte como el de la aseguradora de la Administración coinciden en admitir este concepto como indemnizable, no obstante, al no constar en este último su valoración, este extremo deberá de debatirse en expediente contradictorio con audiencia de los interesados.



Por último, son costes indemnizables los derivados de los medicamentos que constan en el informe clínico de urgencias (23,95 euros) y los gastos ortopédicos (88 euros).

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, en los términos indicados en el presente dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1, 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.