



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera y
ponente

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 mayo de 2024, 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 253/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 21 de mayo de 2024 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 D. yyy2, en nombre y representación de 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 23 de mayo de 202, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 253/2024, 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 resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 28 de diciembre de 2023 Dña. yyy1, representada por D. yyy2, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños ocasionados en una caída acaecida el 2 de enero de 2023, sobre las 20:45 horas, a la altura del nº 26 de la calle cccc de la localidad, debido al mal estado de la acera, con varias baldosas mal asentadas y que se hundieron al pasar.



Solicita una indemnización total de 19.608,94 euros, con el desglose que detalla por los conceptos de lesiones temporales, secuelas y perjuicio particular por intervención quirúrgica, derivada de la fractura de radio distal en muñeca izquierda sufrida.

Aporta copia del D.N.I. y de documentación clínica sobre diagnóstico y tratamiento de las lesiones, informe de valoración del daño corporal de 24 de noviembre de 2023 e informe de la Policía Local de 9 de mayo de 2023.

Este informe de la Policía Local señala que "la acera en el lugar indicado está efectivamente en mal estado, estando varias baldosas sueltas y hundidas. Que posteriormente se personan en el lugar la patrulla de Atestados con los Agentes 9526 y 9818 que realizan reportaje fotográfico y toman medidas de la zona que está en mal estado, comprendiendo dicha zona un rectángulo de 0,84 m. de ancho por 0,63 m. de largo siendo la anchura de la acera en ese lugar de 2,27 m". Identifican a un testigo presencial del accidente. Posteriormente se incorpora al expediente comparecencia efectuada por la reclamante ante la Policía Local el 5 de enero de 2023, en la que relata que no vio el agujero que había en la acera.

Aporta por último documentación acreditativa de la representación e informe de alta de incapacidad temporal obtenida el 16 de mayo de 2023.

Segundo.- El 8 de marzo de 2024 se emite informe por el topógrafo municipal en el que concluye que "El incidente sucede en un lateral de una acera peatonal, junto a la fachada de los edificios. Se trata de un desperfecto de una superficie superior a 70 x 70 cm.

»Este técnico reconoce el mal estado de la acera, tal y como se observa en las fotos, y a lo declarado por la ciudadana, y por tanto entiende que: La Administración, en este caso el Excmo. Ayuntamiento de xxxx, es responsable de lo sucedido (...)"

Tercero.- En escrito de la aseguradora municipal esta considera que debe desestimarse la reclamación, pues, a su entender, "no existe relación de causalidad entre lo reclamado y la funcionalidad de la Administración en este asunto.

»(...) el andar por la calle debe hacerse con la debida atención a los obstáculos que puedan existir que no puede estar siempre en perfecto



estado, siendo el ligero levantamiento de las baldosas/ hundimiento acera perfectamente visibles y habiendo espacio suficiente para poder pasar evitando el obstáculo que además era fácilmente salvable, de lo que debió percatarse el reclamante y el no hacerlo revela la distracción o falta de atención debida. Como se hace referencia por la reclamante en la Denuncia que interpone el día 05/01/2023 en la Policía Municipal `de repente cuando iba caminando no vi el agujero que había en la acera cayendo en ese momento al suelo´ (...)

Evalúa las lesiones en un total de 13.682,47 euros.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante, presenta alegaciones el 4 de abril en las que reitera la pretensión y con la que aporta declaración escrita de 27 de marzo de 2024 del testigo presencial identificado por la Policía Local, que ofrece una versión de los hechos coincidente con la que consta en la reclamación.

Quinto.- El 16 de mayo de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria 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, 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.- La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con el artículo 4 de la LPAC. La competencia para resolver la reclamación corresponde al alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a lo establecido en 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 de la LPAC.

La reclamación se ha interpuesto 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 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 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, 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.



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 LPAC. 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, a la vista de las actuaciones practicadas en el expediente y contrariamente al sentido de la propuesta, cabe apreciar la existencia de una relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento anormal del servicio público, por cuanto la manifestación de la interesada, corroborada por la declaración testifical a la que hace referencia el informe de la Policía Local, este mismo informe con las fotografías que incorpora y el informe del topógrafo municipal, acreditan el defectuoso estado de conservación de la acera, causado por la existencia de varias baldosas sueltas y hundidas, desperfecto que tiene una superficie superior a 70 x 70 cm y que, según el informe técnico, es causa suficiente para la declaración de la responsabilidad administrativa.

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 producción de un daño antijurídico que el interesado no tiene el deber jurídico de soportar, derivado del funcionamiento de los servicios públicos, procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento.

6ª.- Sobre la indemnización a abonar, la interesada la cuantifica en un total de 19.608,94 euros, con el siguiente desglose:

- 136 días moderados x 61,89 €	8.417,04 €
- 153 días básicos x 35,71 €	5.463,63 €
- Secuelas fisiológicas (4 puntos)	3.434,66 €
- Secuelas estéticas (2 puntos)	1.643,61 €
- Intervención quirúrgica:	650,00 €

El informe pericial que aporta la reclamante señala, en cuanto a las "lesiones temporales (estabilidad lesional): 289 días desde el 02.01.2023 que sufre el accidente hasta el 17.10.2023 que es alta médica. De los cuales consideramos:



- 136 días de PPP moderados que causa baja laboral (desde el 02.01.2023 hasta el 17.05.2023)
- 153 día básico (el resto)”

Para la valoración y puntuación de secuelas, indica que “se ha seguido un criterio de jerarquía, dependencia y no duplicidad de las mismas, así como su intensidad y gravedad anatómico-funcional actual, sin tomar en consideración edad, sexo o repercusión en sus diversas actividades.

- 03 101- Limitación movilidad muñeca- Flexión (N: 80°): 3p (1-7)
- 03 115- Muñeca dolorosa: 1 p (1-5)
- 11001- Perjuicio estético ligero (deformidad y cicatrices): 2p (1 -6)”.

En cuanto al perjuicio personal particular por intervenciones quirúrgicas sufridas, indica el informe pericial que “La OMC (Organización Médico Colegial) clasifica todo acto médico y quirúrgico en ocho grupos según su gravedad y/o dificultad técnica. La intervención realizada a Dña. yyy1 corresponde al siguiente grupo: 22.01.2023: Reducción cerrada y fijación con 3 agujas de Kirschner (grupo I de VIII).

Por su parte, la aseguradora municipal, en base a la documentación aportada, valora el daño en un total de 13.682,47 euros, que desglosa de la siguiente forma:

- 134 moderados	8.294,65 €
- 46 básicos	1.642,48 €
- Intervención quirúrgica	421,41 €
- 1 punto de secuela estética	799,79 €
- 3 puntos de secuelas funcionales	2.524,14 €

Ambas partes calculan la cantidad reclamada conforme al criterio de referencia que proporciona el sistema de valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, al que se refiere el 34.2 de la LRJSP y que está contenido en el 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 (TRLRCSVM), en la redacción dada por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.3 de la LRJSP, “La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión



efectivamente se produjo". A este respecto, el baremo fue actualizado en el año del accidente, por resolución de 12 de enero de 2023, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se publican las cuantías de las indemnizaciones actualizadas del sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

Según el artículo 138.4 del TRLRCSCVM, "El perjuicio moderado es aquel en el que el lesionado pierde temporalmente la posibilidad de llevar a cabo una parte relevante de sus actividades específicas de desarrollo personal" en las que, conforme al artículo 54 del TRLRCSCVM, se incluyen actividades "tales como las relativas al disfrute o placer, a la vida de relación, a la actividad sexual, al ocio y la práctica de deportes, al desarrollo de una formación y al desempeño de una profesión o trabajo, que tienen por objeto la realización de la persona como individuo y como miembro de la sociedad".

Por su parte, conforme al artículo 136 del TRLRCSCVM, 1º 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. 2º Su valoración económica se determina mediante la cantidad diaria establecida en la tabla 3.A".

Pues bien, tanto la interesada como la aseguradora de la Administración convienen en la necesidad de indemnizar ambos conceptos, existiendo diferencia no obstante en el cómputo del período a considerar para cada uno de ellos.

Así las cosas, de acuerdo con la documentación que obra en el expediente, como perjuicio particular moderado se debe indemnizar por un período de 135 días, desde el día del accidente el 2 de enero hasta el alta por incapacidad temporal obtenida el 16 de mayo de 2023, ambos días incluidos, a razón de 61,89 euros día, lo que determina un total de 8.355,15 euros.

Como perjuicio básico, si bien el alta médica se obtiene el 17 de octubre de 2023, en el informe médico de alta consta que había finalizado la rehabilitación hace 3 meses y, al margen de ello, que no acudió a la consulta de traumatología programada para el 13 de septiembre de 2023, por lo que esta última fecha puede considerarse como día final del cómputo del período indemnizable como perjuicio básico, que se inicia el día 17 de mayo, tras el alta laboral. De este modo, se entiende procedente indemnizar este concepto



por un período de 120 días, a razón de 35,71 euros día, es decir, 4.285,20 euros.

En cuanto a la indemnización de 650 euros solicitada por la intervención quirúrgica, se sitúa en el intervalo previsto al efecto en la tabla 3.B del baremo, entre 476,10 y 1.904,40 euros por intervención. En este caso, la reducción cerrada y fijación con 3 agujas de Kirschner que consta realizada a la reclamante, según el informe pericial, se incluye en el grupo I de la clasificación de las intervenciones quirúrgicas que realiza la Organización Médica Colegial desde el grupo 0. En atención a ello, se entiende procedente el abono de la cantidad reclamada.

Por otra parte, el artículo 104 del TRLRCSCVM se refiere al "Régimen de valoración económica de las secuelas" e indica:

«1º El régimen de valoración económica del perjuicio psicofísico, orgánico y sensorial con el daño moral ordinario que le es inherente, y del perjuicio estético se contiene en el baremo económico de la tabla 2.A.2, cuyas filas de puntuación y columnas de edad expresan, respectivamente, la extensión e intensidad del perjuicio y su duración.

»2 Esta valoración es inversamente proporcional a la edad del lesionado y se incrementa a medida que aumenta la puntuación. (...).

»4 El importe del perjuicio psicofísico, orgánico y sensorial consta en la intersección de la fila y columna correspondientes. Este importe es el resultado de haber multiplicado el valor de cada punto, en función de la edad del lesionado, por el número total de puntos obtenidos de acuerdo con el baremo médico".

Según la tabla 2.A.2, en atención a la edad de la interesada al tiempo del accidente, 64 años, le corresponde una indemnización de 3.434,66 euros, por los 4 puntos de secuelas en los que el informe pericial aportado valora la limitación de la flexión y muñeca dolorosa; así como 1.643,61 euros por dos puntos de perjuicio estético, por deformidad con tres mínimas cicatrices de la colocación de las agujas Kirschner. No se considera a este respecto la valoración de la aseguradora municipal, que dice ser provisional y no ha incorporado al expediente una definitiva con examen de la reclamante.

De acuerdo con lo expuesto, procede abonar a la interesada una indemnización de 18.368,62 euros (s.e.u.o.), importe que 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 presente dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy2, en nombre y representación de 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.