



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 27 de junio de 2024, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 262/2024**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 23 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. yyy1, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 30 de mayo de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 262/2024, 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 al consejero Sr. Ramos Antón.

**Primero.-** El 16 de febrero de 2023 D. yyy1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, por la caída sufrida el 13 de febrero de 2023, a las 10:40 horas, en los soportales de la Plaza cccc, frente al Banco Santander, debido a una baldosa que sobresalía. Trasladado al hospital de xxxx, fue diagnosticado de fractura de cabeza de humeral.



Adjunta a su reclamación DNI, comparecencia ante la Policía Local del día 14 de febrero de 2023, informe de urgencias del día del accidente y fotografías de 16 de febrero de 2023 de la reparación de la baldosa.

Requerido de subsanación, manifiesta estar aún en rehabilitación por lo que no puede cuantificar la indemnización, y solicita que se practique prueba testifical.

Posteriormente adjunta informe emitido por especialista en valoración de daños de 17 de noviembre de 2023 que cuantifica la indemnización en 15.200,23 euros, al que adjunta informe de rehabilitación de 11 de septiembre de 2023 y de traumatología de 3 de noviembre de 2023.

El informe de valoración valora las secuelas de la siguiente forma:

1.- 03060: Abolición de movilidad del hombro (30 % de 20 p):  
6 puntos.

Haciendo una valoración comparativa entre la movilidad que tiene el paciente en extremidad izquierda (afecta por la fractura) y la contralateral (derecha: No afectada por la caída): Presenta una pérdida de movilidad comparativa del 30 % de movilidad

[Sí la pérdida total de movilidad del hombro se evalúa en Baremo = 20. La pérdida de 40 % de movilidad se debe valorar = 6 puntos.

2.- 03075: Hombro doloroso (1 a 5 p.) ..... 2 puntos.

- Presenta dolor en hombro y brazo derecho.
- 8 puntos de secuelas (6.828,11 euros).

Y realiza la siguiente valoración de las lesiones temporales:

- Perjuicio personal particular moderado impeditivos (77 días) 4.765,53 euros, y básico no impeditivos (59 días) (2.106,89 euros).

- Perjuicio personal moral leve (aquél en el que el lesionado con secuelas de más de seis puntos le impide la posibilidad de llevar a cabo



actividades específicas de especial transcendencia para su desarrollo personal ...) (1.500 euros).

**Segundo.-** Consta un informe del Servicio de Coordinador de Servicios municipal, en el que se señala lo siguiente:

“En este departamento sí se tiene constancia de una caída que se produjo en los soportales de la Plaza cccc a la altura del Banco Santander el día 13 de febrero de 2023.

»- Efectivamente, operarios del ayuntamiento el día 14 de febrero de 2023 un día después de producirse la caída procedieron a la reparación de unas baldosas que estaban en mal estado.

»- No se dispone de fotografías del estado en el que se encontraban las mismas antes de procederse a la reparación. El desnivel de la baldosa respecto a la rasante sería aproximadamente de 1 cm.

»- El mantenimiento de la vía pública lo realiza el Ayuntamiento a través de sus propios medios personales y materiales”.

Obra igualmente en el expediente informe de la Policía Local de 15 de febrero de 2023, que dice:

“A lo largo de la mañana del día 13/02/2023, se producen dos caídas en la vía pública con lesiones, los agentes mencionados, se personan en el lugar junto con servicios sanitarios, para atender a los heridos.

»Los servicios sanitarios, trasladan a ambas personas al hospital comarcal de xxxx, para ser valorados y tratados correspondientemente.

»Los hechos se producen a la altura de la puerta del Banco Santander, lugar en el cual se encuentra una baldosa del suelo deteriorada y a diferente nivel del resto, motivo por lo que se producen ambas caídas probablemente.

»Tras los incidentes, uno de los afectados (yyy1) desea comparecer para indicar lo sucedido, aportando el parte de lesiones.



»Se quiere informar, que, tras realizar una inspección ocular de la zona, la patrulla que interviene observa que el suelo de la Plaza cccc tiene numerosos desperfectos, por lo que es habitual que se acuda a otras caídas, frecuentemente de personas más mayores.

»Sería recomendable, a criterio de estos agentes, intentar repararlo, para evitar futuras caídas”.

Adjunta informe fotográfico en el que se ve respecto a un bolígrafo de referencia como la baldosa está levantada en uno de sus ángulos y como se dispusieron conos y unos cubos para impedir otras caídas.

**Tercero.-** El 15 de noviembre de 2023 practica por el instructor la prueba testifical a los cuatro testigos propuestos, que sustancialmente coinciden en el mal estado de la acera.

Uno de ellos, aunque no fue testigo de la caída, reconoció haberse caído ese mismo día a las 12 y que en el Hospital de dijeron que era la tercera caída en ese punto y que el estado de la acera es muy malo “para repetir toda la obra de la Plaza cccc”.

Otro de los testigos, que vio la caída, identificó con seguridad el punto exacto y declaró que la baldosa estaba levantada unos 2 centímetros, que es un peligro y que otras personas han caído o se han tropezado.

En análogos términos se pronuncia el testigo, funcionario del Ayuntamiento, que describe el resalto de 2 o 3 centímetros y cómo vio al reclamante a la altura de la puerta del banco Santander caer debido al resalto.

**Cuarto.-** Concedido trámite de audiencia a los interesados, solo la aseguradora del Ayuntamiento presenta alegaciones, en las que reconoce la existencia de nexo causal y la responsabilidad del Ayuntamiento y, recibido el informe de valoración de su servicio pericial médico, cuantifica el daño en 10.431,40 euros, del modo siguiente:

- Días de perjuicio básico:  $59 \times 37,06 = 2.186,54$  euros.
- Días de perjuicio moderado:  $76 \times 64,25 = 4.883$  euros.
- Indemnización por perjuicio psicofísico 3.361,86 euros.



**Quinto.-** Ante la disparidad de las valoraciones, el instructor solicita aclaración a la aseguradora que informa lo siguiente:

“Coincidimos en días tanto moderados como básicos.

»- Diferencia en secuelas: Por mi parte y teniendo en cuenta la lesión de fractura de troquíter, edad del paciente, que presentaría patología degenerativa crónica en hombro, valoro como secuela: Agravación de una artrosis previa al traumatismo (1-5).

»- Dentro de la secuela se valora tanto el dolor como la limitación de la movilidad de hombro lesionado. Se engloba toda la sintomatología relacionada con función del hombro.

»- Según informe de Dr. yyy2 habla de abolición de movilidad de hombro: Secuela 6 puntos y hombro doloroso con 2 puntos: Hay duplicidad de secuelas se valoran separadas la movilidad y dolor.

»- Por ml parte no se valora pérdida de calidad de vida con perjuicio leve: Los puntos atribuidos a la agravación de artrosis previa no llega al total de 6 puntos”.

**Sexto.-** El 21 de mayo de 2024 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación hasta que se formula la propuesta de resolución. Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

**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, párrafo segundo, 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 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.-** El asunto sometido a consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en una caída ocurrida en una acera peatonal, como consecuencia del mal estado del pavimento por el que transitaba el perjudicado, al tropezar con una baldosa que, al sobresalir, presentaba un desnivel; hechos que la propuesta de resolución tiene por ciertos.

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 se reproduce, prácticamente de forma literal, en 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".

Es indiscutible la competencia de los municipios para la pavimentación de vías públicas urbanas, según el artículo 25.2.d) de la LBRL. De acuerdo con el artículo 26.1.a) de la citada norma, los municipios deberán prestar, en



todo caso, los servicios de “pavimentación de las vías públicas”. Debe entenderse, por tanto, que esta competencia incluye el mantenimiento y la conservación de dichas vías en condiciones adecuadas que permitan garantizar la seguridad de las personas y vehículos llamados a utilizarlas.

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 solo 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 esta sea. El cumplimiento o no de aquella obligación solo 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. Por el contrario, los daños sufridos en una caída no serán antijurídicos cuando esta se produzca como consecuencia de un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles, ya que no puede pretenderse que la totalidad de las aceras o calzadas de las vías públicas urbanas estén en un absoluto alineamiento, totalmente rasantes y carentes de la más mínima irregularidad.

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 peligro que, para el tránsito, suponía el defecto alegado existente en la acera peatonal, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.





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 supuesto analizado, la Administración municipal reconoce el nexo causal y su responsabilidad. Tanto el informe policial como las declaraciones de los testigos e incluso el informe técnico municipal reconocen el mal estado de la acera, muy frecuentada por transeúntes y en la que se han producido numerosas caídas. La deficiencia denunciada tiene entidad suficiente para generar un riesgo sustancial para el tránsito peatonal. A lo que se añade que el informe policial recomendó su reparación, lo que se hizo de modo inmediato por la Administración, prueba de la entidad del desperfecto.

Procede, por tanto, declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración local.

**6º.-** Respecto a la indemnización solicitada, el perjudicado reclama 15.200,23 euros por daños personales, secuelas y perjuicio personal.

La aseguradora muestra su conformidad con la indemnización solicitada por daños personales (existe una mínima diferencia en la valoración), pero difiere respecto a la valoración de las secuelas. Considera que debe valorarse como única y como agravación de una artrosis previa al traumatismo (1-5), puesto que considera que dentro de la secuela se debe valorar tanto el dolor como la limitación de la movilidad de hombro lesionado, y no como dos secuelas diferentes tal como hace el lesionado. De modo que, al no alcanzar los 6 puntos, tampoco procede la valoración del daño moral. Esta valoración es la acogida por la Administración.

Sin embargo, este Consejo no comparte tal criterio. El informe de valoración aportado por el reclamante y realizado tras su examen físico, valora



una limitación funcional del hombro, que puntúa con 6 puntos. Sin embargo, esta valoración debe incluir el dolor, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 97 del texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre: "No se valoran las secuelas que estén incluidas o se deriven de otras, aunque estén descritas de forma independiente.". Valoración que, al no superar los 6 puntos, impide considerar los daños personales.

Procede, por tanto, reconocer al perjudicado una indemnización de 11.993,5 euros: por daños personales, reconocidos y admitidos por la aseguradora y la Administración, 4.765,53 euros y 2.106,89 euros; y por secuelas (6 puntos), 5.121,08 euros.

A tal efecto, habrán de tomarse en cuenta las cuantías actualizadas de los baremos indemnizatorios recogidos 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, tal y como prevé el artículo 34.2 de la LRJSP.

En virtud de lo expuesto, atendiendo a la cuantía indemnizable, la reclamación debe estimarse parcialmente.

### **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 dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. 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.