



Sr. S. de Vega, presidente y
ponente

Sr. Ramos Antón, consejero
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 18 de julio de 2024, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la solicitud presentada por D. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 293/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 17 de junio 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. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 20 de junio de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 293/2024, 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 presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El 3 de enero de 2023 D. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños ocasionados en una caída sufrida el 19 de diciembre de 2022, al tropezar con unas baldosas levantadas en el paseo ccc1 de la localidad. El accidente le ocasionó fractura de falanges del 4º y 5º dedos y daños en las gafas y el chaquetón que vestía.



El reclamante ha aportado documentación clínica de la asistencia sanitaria recibida, fotografías del lugar y de las gafas, así como factura de óptica, que asciende a 685 euros y la de tintorería por 8,64 euros. Posteriormente aporta copia del D.N.I., declaración de no haber percibido indemnización por el accidente y certificado de cuenta bancaria.

Segundo.- El 10 de enero de 2023 la Policía Local informa "Que el día 19/12/2022 a las 11:45 horas aproximadamente (...) se entrevistan con D. yyyy nacido el día 14/03/1934, les comenta que ha sufrido una caída con una loseta que se encontraba levantada. Presenta herida sangrante en zona facial y un hematoma en mano izquierda, debido al golpe. La ambulancia del 112 la atiende y lo traslada al Hospital hhhh".

Tercero.- El 10 de enero de 2023 el Servicio de Espacio Público e Infraestructuras del Ayuntamiento emite informe en el que consta que "La deficiencia a la que el interesado achaca su accidente se ubica en la acera del Pº ccc1, y se trata de uno de los levantamientos del pavimento de losas de terrazo tipo pétreo provocados por el empuje de las raíces de los árboles de alineación (plátanos), en su continuo crecimiento, lo que genera cejas o resaltos de 1 a 6 cm, según zonas.

»La reparación de dicho pavimento requerirá el corte de ciertas raíces de una serie de ejemplares, lo que recae en las competencias del Área de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, y más en este caso concreto en el que todo el paseo y su entorno forma parte del ámbito del sistema general de espacio libre - zona verde de ccc2".

Cuarto.- El 11 de mayo de 2023 la Policía Nacional emite el siguiente informe: "(...) se ha podido averiguar que en la mañana del día señalado, (...) se encontraba patrullando por la zona del paseo ccc1 y tras acceder al mismo observan, hacia la salida de vehículos al Paseo ccc3, a una mujer que les requiere con gestos. La misma se encontraba en un banco con un varón anciano, el cual se había caído al suelo, al parecer, tras haber sufrido un tropezón. (...) le realizan una primera asistencia en la herida que presenta en el rostro a la altura de una ceja y por la que sangraba y recogen unas gafas rotas del suelo, que el hombre informa que son suyas, al tiempo que solicitan (...) asistencia sanitaria. (...)".

Quinto.- En escrito de 2 de octubre de 2023 la aseguradora municipal considera que existe nexo causal y responsabilidad por los hechos reclamados. Añade que "recibido el informe de valoración de nuestro servicio pericial



médico, les informamos que del mismo se determina que la cuantía a indemnizar a la parte reclamante por la totalidad de los perjuicios sufridos asciende a 5.364,41 €, desglosada en los siguientes importes y conceptos:

- »Días perjuicio básico: $20 \times 35,71 = 714,20 \text{ €}$
- »Días perjuicio moderado: $52 \times 61,89 = 3.218,28 \text{ €}$
- »Indemnización por perjuicio psicofísico = 738,29 €
- »Rotura de gafas = 685 €
- »Limpieza de chaquetón = 8,64 €”.

Sexto.- Concedido trámite de audiencia al interesado, presenta alegaciones el 31 de octubre de 2023, en las que reitera la pretensión y solicita que por la aseguradora municipal se realice una nueva valoración en la que, además de los perjuicios ya valorados, se evalúen los que procedan en relación a la nueva información que consta en los informes que adjunta.

Séptimo.- En escrito de 5 de diciembre de 2023 la aseguradora se ratifica en la valoración efectuada. Trasladado al interesado, reitera la solicitud referida en el antecedente anterior el 11 de marzo de 2024.

Octavo.- El 12 de junio de 2024 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación planteada, por apreciar la existencia de concurrencia de culpa del perjudicado de un 30 %.

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, 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 contraría los principios de buena administración y el 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.

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 los artículos 124.4.ñ) y 124.5 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 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 limpieza viaria y pavimentación de vías públicas, lo que necesariamente incluye su mantenimiento, según lo dispuesto en el artículo 26.1.a) de la LBRL.

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, el informe técnico y las fotografías incorporadas al expediente, revelan la existencia de graves deficiencias en la acera, que motivaron la caída del reclamante, y que permiten establecer en este caso el nexo causal necesario entre el daño y el funcionamiento del servicio, al apreciarse una omisión por parte de la Administración de su deber de mantenimiento de las aceras en un estado de conservación adecuado al tránsito peatonal.

Frente a lo que afirma la propuesta, no cabe apreciar la concurrencia de culpas que sostiene, en la medida en que las deficiencias descritas afectaban a buena parte de la acera y su entidad (cejas o resaltos de 1 a 6 cm., según zonas), provocaban unas irregularidades en el pavimento que dificultaban en gran medida el tránsito por ella de una persona de edad avanzada como el reclamante (88 años).



6ª.- En cuanto a la indemnización a abonar, el interesado ha acreditado mediante factura los gastos de óptica y tintorería por los daños a las gafas y al chaquetón que portaba, por un total de 693,64 euros.

Por otra parte, en cuanto a la evaluación de los perjuicios personales, a través de su aseguradora, la Administración detalla los siguientes conceptos e importes:

Días perjuicio básico: $20 \times 35,71 = 714,20 \text{ €}$

Días perjuicio moderado: $52 \times 61,89 = 3.218,28 \text{ €}$

Indemnización por perjuicio psicofísico = 738,29 €

El interesado no ha aportado valoración alguna al respecto, y pese a aportar nuevos informes médicos en trámite de audiencia, la aseguradora se ratifica en la anterior valoración, que no desacredita el reclamante en la audiencia que se le concede con posterioridad a ello.

Pues bien, el cálculo de los perjuicios personales se basa en el 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, en la redacción dada por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre.

Ahora bien, pese a que el artículo 34.3 de la LRJSP dispone que "La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo" y a que el accidente acaece el 19 de diciembre de 2022, la Administración ha empleado para el cálculo el baremo actualizado para 2023, 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. Es decir, cifra en 61,89 euros por día el perjuicio moderado, en 35,71 euros diarios el perjuicio básico y en 738,30 euros el punto por secuela previsto en aquel para una persona de 88 años de edad.



De acuerdo con lo expuesto, deberá abonarse al reclamante una indemnización de 5.364,41 euros, en la que la aseguradora municipal cifra el importe de los perjuicios por todos los conceptos reclamados.

Este importe 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, si bien, en esta actualización, debiera considerarse la actualización ya efectuada en la valoración del daño personal por la aplicación de las cuantías del baremo 2023.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria, en los términos expuestos en este dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. 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.