



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 19 de febrero de 2025, con asistencia de los miembros que se expresan al margen, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

## **DICTAMEN 7/2025**

### **I ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 13 de enero de 2025 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 16 de enero de 2025, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 7/2025, 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. Herrera Campo.

**Primero.-** El 3 de marzo de 2022 D. yyy2, en nombre y representación de Dña. yyy1 (de 48 de años de edad en el momento del accidente), presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos a causa de una caída acaecida el 16 de septiembre de 2019, al tropezar con unos adoquines levantados y sueltos cuando transitaba por el paseo del Jardín ccc1, a la altura del centro de educación infantil ccc2. El percance le provocó fractura de troquíter con luxación glenohumeral anterior izquierdo y rotura de tendón de supraespinoso izquierdo.



Cuantifica la indemnización que puede solicitar en el momento de la reclamación en 29.111,21 euros, por 541 días de pérdida temporal de calidad de vida moderado.

Adjunta a su escrito documento privado de representación, dictamen pericial técnico sobre el estado de la vía, dictamen pericial médico sobre los daños, diversa documentación médica, comunicación de la Inspección Médica, comunicación sobre incapacidad temporal, propuesta de resolución por la que se acuerda el inicio del expediente de incapacidad permanente, y resolución de aprobación de pensión de incapacidad permanente de la Seguridad Social

**Segundo.-** El 10 de marzo de 2022 la Policía Municipal informa que “no ha intervenido en el lugar y hora indicada.”

**Tercero.-** El 10 de marzo de 2022 el Área de Movilidad y Espacio Urbano informa que “Las deficiencias a las que la interesada achaca su accidente se localizan en un tramo de acera perfectamente conocido por los daños generalizados en el pavimento (losas de 40 x 20 x 6 cm levantadas por el empuje de las raíces de los árboles, generando resaltos o cejas de 1 a 10 cm)...”, remitiéndose a lo que al respecto pudiera informar el Servicio de Parques y Jardines.

**Cuarto.-** El 20 de abril de 2022 el Área de Medio Ambiente informa que “Desde el Servicio de Parques y Jardines no se lleva el mantenimiento ni la gestión de las aceras ubicadas en la vía pública”.

**Quinto.-** El 2 de noviembre de 2022 la compañía aseguradora de la Administración emite informe sobre la valoración de daños corporales, considerando un periodo de lesiones temporales de 330 días, por 188 días de perjuicio de perjuicio moderado desde la fecha de la caída hasta el que la interesada es despedida de su trabajo, y 142 días de perjuicio personal básico. Además, contempla secuelas funcionales y estéticas, y un perjuicio moral leve por pérdida de calidad de vida. Y cifra la valoración total en 40.941,59 euros.

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia a la reclamante, el 13 de diciembre de 2022 presenta escrito de alegaciones en el que impugna el informe de la aseguradora municipal, ratifica sus pretensiones y anuncia la aportación de un informe médico de valoración definitivo.



**Séptimo.-** Consta en el expediente escrito de 2 de noviembre de 2022 en el que la aseguradora de la Administración rectifica la valoración de daños y la cifra en 31.903,79 euros.

**Octavo.-** Concedido nuevo trámite de audiencia a la reclamante tras la práctica de la prueba testifical propuesta por ella, el 20 de julio de 2023 presenta escrito de alegaciones, con el que aporta dictamen pericial médico definitivo de fecha 16 de abril de 2023, con base en el cual realiza una nueva valoración de daños por un importe de 47.924,04 euros. En todo lo cual se ratifica en el nuevo escrito de alegaciones de 18 de agosto de 2023.

**Noveno.-** El 12 de septiembre de 2024 la nueva aseguradora de la Administración emite informe en el que manifiesta su conformidad con la valoración presentada por la reclamante en el trámite de audiencia, si bien estima que en los hechos reclamados existe concurrencia de responsabilidades al 50 % entre la Administración y la interesada.

**Décimo.-** El 13 de enero de 2025 se formula propuesta de resolución desestimatoria, por extemporánea, de la reclamación.

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 interesada 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 (LBRL), en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la LPAC.

**4ª.-** Por lo que se refiere al plazo de presentación de la reclamación, la Administración consultante, en su propuesta de resolución, aprecia prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial y propone desestimar la reclamación por extemporánea, pues mantiene, con base en el primer informe de valoración emitido por la aseguradora de la Administración el 2 de noviembre de 2022, que, "(...) sin perjuicio de posteriores tratamientos paliativos o de mantenimiento de la secuela, con fecha de 12 de agosto de 2020, cerca de un año después de la caída, está ya se podía determinar las secuelas sufridas. No dejamos de señalar, sin perjuicio de las anteriores consideraciones, que a fecha de 18 de septiembre de 2019 se contaba con un informe pericial sobre la magnitud de los desperfectos en la acera donde cayó la reclamante. (...)". Si, conforme a lo anterior, la estabilización de las secuelas habría acontecido el 12 de agosto de 2020, la acción quedó finalmente prescrita el 12 de agosto de 2021, por lo la reclamación, que se presenta el 3 de marzo de 2022, se encontraría fuera del plazo de un año que fija el artículo 67.1 de la LPAC.

No obstante lo anterior, del expediente resulta que el 17 de diciembre de 2019 la reclamante se somete a resonancia magnética, cuyo informe hace constar: "Irregularidad por una fractura aplanamiento a nivel del troquíter humeral sin edema óseo asociado.

»Solución de continuidad con una rotura prácticamente completa del tendón del supraespinoso con una tendinopatía degenerativa del infraespinoso con una bursitis subacromiodeltoidea aparentemente se observa conservado el subescapular y el bíceps normo posicionado en la corredera bicipital.

»Bursitis subacromiodeltoidea.

»Normo posición de la cabeza humeral respecto a la glena en los planos estudiados con conservación de las superficies articulares".



Sin embargo, diagnosticada, como queda dicho, el 17 de diciembre de 2019 de rotura completa del tendón del supraespinoso, también resulta del expediente que no es intervenida de la misma hasta el 14 de septiembre de 2021. Por ello, parece que el 12 de agosto de 2020 (artrosis postraumática y/o hombro doloroso) no se habría determinado fehacientemente el alcance o la estabilización de las secuelas de la reclamante, máxime cuando en el dictamen pericial médico de 16 de abril de 2023 (aportado por la reclamante), se consideran como secuelas hombro doloroso, limitación a la rotación interna y material de osteosíntesis, con base en el estudio de hombro izquierdo realizado en el Hospital hhhh: "03/09/22 se realiza estudio RNM de hombro izquierdo en Hospital hhhh: tendinopatía degenerativa difusa de manguito rotador, destaca el marcado adelgazamiento del tendón supraespinoso, identificando sustitución grasa en su 50 % anterior indicativo de antecedente de rotura crónica; material quirúrgico en la huella de sección el supraespinoso, a correlacionar con antecedentes; entesopatía insercional del infraespinoso, con irregularidad de su huella de inserción".

Todo lo cual permite concluir que la reclamante ha ejercido su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el ya citado artículo 67.1 de la LPAC, y que no se ha producido la prescripción de la acción.

**5ª.-** 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 además 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.

**6ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre un expediente de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos en una caída ocurrida, según alega la reclamante, 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.

Resulta 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.

Este precepto debe ser considerado junto con el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que 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".

Tal y como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, entre otras en sentencias de 16 de abril de 2004 y de 8 de marzo de 2019, "(...) 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".

Sin embargo, 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.

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.

También 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).

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 Castilla y León, Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid, en Sentencia n.º 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 deambulaci3n por lugares de paso”.

En cuanto a la existencia de la relaci3n de causalidad entre los da±os sufridos por la parte reclamante y la prestaci3n del servicio p3blico, es necesario probar que tales da±os traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, 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 art3culo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y lo que, m3s espec3ficamente para el r3gimen de la responsabilidad objetiva de la Administraci3n, dispone el art3culo 67.2 de la LPAC. La Administraci3n, por su parte, deber3 probar los hechos que, en su caso, desvirt3en los alegados por la parte contraria.

**7ª.-** En el supuesto sometido a dictamen, puede considerarse acreditado que la reclamante sufri3 una ca3da en el lugar y en la forma indicada por ella, conforme a la prueba testifical practicada. Por tanto, acreditada la realidad y certeza de los hechos alegados y los da±os sufridos y la regularidad formal de la petici3n, ha de analizarse si el da±o fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio p3blico, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administraci3n.

Ha quedado tambi3n acreditado en el expediente el evidente deterioro general del pavimento y la existencia de losas levantadas por el empuje de las ra3ces de los 3rboles, cuyo desnivel aproximadamente era de 1 y 10 cm. As3 resulta de las fotograf3as que se adjuntan al dictamen pericial presentado por la reclamante, y del informe del 3rea de Movilidad y Espacio Urbano del Ayuntamiento que se se±ala: “Las deficiencias a las que la interesada achaca su accidente se localizan en un tramo de acera perfectamente conocido por los da±os generalizados en el pavimento (losas de 40 x 20 x 6 cm levantadas por el empuje de las ra3ces de los 3rboles, generando resaltos o cejas de 1 a 10 cm). Este problema afecta de forma tan mayoritaria a la citada acera, que resulta imposible su reparaci3n, ni a3n provisional, sin que se realice previamente un corte generalizado de las ra3ces superficiales de los 3rboles (pl3tanos), lo que a su vez llevar3 aparejadas podas dr3sticas para reducir el volumen de las copas, o bien la eliminaci3n y sustituci3n de los citados ejemplares. Estas labores competen al Servicio de Parques y Jardines del 3rea de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, que, por lo que conoce este C.C.V.P, no las tiene previstas a corto-medio plazo. En todo caso, el citado Servicio de Parques y Jardines podr3 informar al respecto”.



En consecuencia, de lo expuesto, y de acuerdo con la doctrina citada, resulta notorio el incumpliendo por parte del Ayuntamiento del estándar de seguridad exigible, al superar el desnivel de la baldosa una sobreelevación de 2,5 centímetros. Algo todavía más reprochable por tratarse de un tramo de acera inmediato, para acceso y salida, a un centro de educación infantil.

Por lo demás, como se ha expuesto en el informe del servicio municipal responsable, y a la vista del reportaje fotográfico, el lugar del accidente es "un tramo de acera perfectamente conocido por los daños generalizados en el pavimento". Dicho lo anterior, en atención a la conducta de la reclamante, cabe estimar una concurrencia de causas, pues al irregular funcionamiento del servicio público debe sumarse una falta de diligencia en la deambulación de la reclamante, que debió advertir y evitar la presencia de los muchos y evidentes desperfectos de la acera. Según se observa con claridad en las fotografías que obran en el expediente, la irregularidad del pavimento era patente, y por ello, en consideración a la amplitud de la acera junto a la buena visibilidad en el momento en el que acaeció el accidente (por la mañana), la edad (48 años) de la víctima y la proximidad de su domicilio, que presupone su conocimiento del estado de la acera, la actitud de la reclamante pudo influir en el accidente, máxime si se atiende a la declaración testifical de su vecino, que manifiesta al instructor "que iban hablando en dirección a casa".

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 parcialmente, al advertirse la indicada concurrencia de culpas, estimándose la participación de la reclamante en un 50 % y la del Ayuntamiento en el otro 50 %.

**8ª.-** Respecto al importe de la indemnización, el principio general del régimen indemnizatorio del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es el de indemnidad, también llamado de reparación integral del daño, con lo cual la indemnización reconocida en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración debe cubrir todos los daños y perjuicios sufridos hasta conseguir dicha reparación integral. Ahora bien, el instituto de la responsabilidad patrimonial no debe suponer un enriquecimiento injusto, por lo que solo deben indemnizarse los daños realmente producidos, que necesitan ser debidamente acreditados. Esto es, deberán ser objeto de prueba plena tanto la realidad de los daños, como su cuantificación económica.



En este sentido, cabe destacar la coincidencia existente entre la cuantía indemnizatoria finalmente interesada en sus alegaciones por la reclamante y la reconocida por la propia aseguradora de la Administración en su último informe de 12 septiembre de 2024. Este último indica: "(...) recibido el informe de valoración de nuestro servicio pericial médico, les informamos que del mismo se determina que la cuantía de la reclamación es correcta por la totalidad de los perjuicios sufridos que asciende en total a 47.924,04 €, desglosada de la siguiente forma: Tal y como hemos indicado, de esta cuantía consideramos debe estimarse el 50 % en concepto de indemnización (23.962,02 €)". Se estima correcto que el Ayuntamiento asuma tal criterio.

Por último, la cuantía indemnizatoria deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con el artículo 34.3 de 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 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.