



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 20 de enero de 2022, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 548/2021**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 13 de diciembre de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por 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 14 de diciembre de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 548/2021, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. S. de Vega.

**Primero.-** El 27 de mayo de 2021 Dña. yyy1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos en una caída acaecida en la calle ccc1 de esa localidad, al tropezar



con una baldosa que se encontraba en mal estado. Afirma que la caída le provocó la fractura de húmero proximal derecho. Solicita una indemnización sin concretar importe.

Adjunta informe de Urgencias del mismo día de la caída, justificantes de asistencia sanitaria del Hospital hhhh, justificante del tratamiento de rehabilitación recibido en el mismo hospital, fotos del lugar de la caída y una factura de una consulta privada de fisioterapia.

El 2 de junio presenta autorización para representación voluntaria concedida a Dña. yyy2.

**Segundo.-** El 28 de mayo se da traslado de la reclamación a la corredería de seguros del Ayuntamiento para que sea remitida a la aseguradora.

**Tercero.-** El 3 de junio el instructor del procedimiento solicita informe técnico sobre el estado de la vía. En dicho informe, de 9 de junio, consta que sí se han realizado con posterioridad obras de reparación de la acera en la zona del accidente; que la deficiencia observada sí suponía un cierto riesgo de producción de accidentes; y que el mantenimiento de la vía lo realiza el propio Ayuntamiento con medios propios.

**Cuarto.-** El 22 de junio se practica el interrogatorio de la testigo propuesta, que declara que vio a la reclamante el 18 de junio, a las 8 de la mañana, caída en el suelo.

**Quinto.-** El 29 de junio se solicita informe de valoración de las lesiones a la aseguradora. En el informe, recibido el 8 de octubre, se considera demostrado el nexo causal entre los daños producidos y la actuación de la Administración, y se valoran las lesiones personales en 21.233,27 euros.

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia a los interesados por Acuerdo de 14 de octubre, no consta que se hayan presentado alegaciones.

**Séptimo.-** El 13 de diciembre se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación, en la que se reconoce a la interesada el derecho a percibir una indemnización de 21.154,55 euros.



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 (en adelante LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial, si bien procede señalar que se ha de unir al expediente el acuerdo de iniciación del procedimiento.

**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 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante 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, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la 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) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico 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) La 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) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido 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, según alega la reclamante, a consecuencia del mal estado de la acera.



En la esfera de las Administraciones locales, el artículo 54 de la LBRL establece que "Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa". Este precepto es reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, establece que "Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local".

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios para la "pavimentación de vías públicas" de acuerdo con el artículo 26.1.a) de la LBRL, lo que necesariamente incluye su mantenimiento.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por todas en la sentencia de 8 de marzo de 2019, ha señalado que "la pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no 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 solo 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 (LEC), 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 caso objeto del presente dictamen, es un hecho indubitado y no controvertido la realidad del percance. De la documental obrante en el expediente, a saber, prueba testifical practicada e informe técnico del Ayuntamiento, se infiere que la caída efectivamente se produjo el día 18 de junio de 2020 en la calle ccc1, y que la acera se encontraba en ese momento en mal estado de conservación, con riesgo de accidente. El informe técnico señala que “Las deficiencias consistían en varias baldosas levantadas y rotas junto al paso de cebra de calle ccc2. Los trabajos que se llevaron a cabo fueron el levantamiento de unos dos metros aproximadamente de baldosas y su sustitución por baldosas nuevas”.

Ello permite considerar que se ha producido un incumplimiento por parte del Ayuntamiento de su obligación de mantener la vía en condiciones adecuadas.

**6ª.-** Respecto a los daños reclamados y su valoración, este Consejo Consultivo manifiesta su conformidad con la cuantía indemnizatoria por daños personales recogida en la propuesta de resolución (21.154,55 euros), de acuerdo con el informe de la aseguradora.





Los cálculos se efectúan 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 (TRLRCS), en la redacción dada por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre. No obstante, la propuesta de resolución calcula correctamente las cuantías indemnizatorias, aplicando el artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que dispone que "La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo", que, en el presente caso, ocurrió el día 18 de junio de 2020.

Este Consejo no comparte, sin embargo, la negativa a resarcir el importe de sesiones de fisioterapia recibidas por la reclamante.

La propuesta de resolución considera que no procede su abono por no quedar acreditada la prescripción facultativa de dicho tratamiento, ya que el artículo 141.1 del TRLRCS establece que "Se resarcen los gastos de asistencia sanitaria (...) que por prescripción facultativa necesite el lesionado hasta el final del proceso curativo o estabilización de la lesión y su conversión en secuela, siempre que se justifiquen debidamente y sean médicamente razonables en atención a la lesión sufrida y a sus circunstancias". Señala la propuesta que "Entre la documentación aportada no consta la prescripción facultativa de este tratamiento y, además, la fecha de estas sesiones de fisioterapia es posterior a aquella de curación/estabilización de las lesiones (30 de noviembre de 2020); por lo que, en aplicación del citado artículo 141.1 de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, este gasto no puede ser objeto de indemnización".

El citado precepto establece que "Se resarcen los gastos de asistencia sanitaria y el importe de las prótesis, órtesis, ayudas técnicas y productos de apoyo para la autonomía personal que por prescripción facultativa necesite el lesionado hasta el final del proceso curativo o estabilización de la lesión y su conversión en secuela, siempre que se justifiquen debidamente y sean médicamente razonables en atención a la lesión sufrida y a sus circunstancias". Es decir, la prescripción facultativa se contempla para las prótesis, órtesis, ayudas



técnicas y productos de apoyo para la autonomía personal, no para los gastos de asistencia sanitaria, como parece apuntar la propuesta de resolución.

Obra en la historia clínica de Rehabilitación (folio 41 del expediente) que el 30 de noviembre de 2020 la paciente concluyó tratamiento rehabilitador en el Hospital hhhh; que en consulta telefónica el 21 de enero de 2021 se hace constar: "no tiene dolor pero sí limitación funcional. Tramito consulta presencial en junio 2021"; y que en consulta de 25 de junio de 2021 se indica: "No se aprecian ganancia de grados en el recorrido articular de hombro derecho, en relación a la anterior exploración, únicamente ha disminuido el dolor. Alta en fisioterapia; continuar realizando ejercicios de mantenimiento de recorridos articulares de hombro (se entrega programa de ejercicios)".

La reclamante aporta una factura de 24 de mayo de 2021, por importe de 115 euros por cinco sesiones de fisioterapia entre enero y junio de 2021 (una al mes), cuyo concepto fue: "Rehabilitación fractura hombro derecho tras caída. Reestablecer la funcionalidad del brazo afecto y disminuir el umbral de dolor". Asimismo, en una factura aportada posteriormente figura que acudió a cuatro sesiones más (una al mes) entre el 18 de junio y el 14 de septiembre de 2021.

Por ello, dado que las seis primeras sesiones se realizaron concluido el tratamiento de fisioterapia en el hospital y antes del alta, y que si bien no hay mejoría de las secuelas sí disminuyó el dolor (así consta en el informe de alta), cabe concluir que dicho tratamiento, anterior al alta el 25 de junio, permitió una mejoría de la reclamante, por lo que procede resarcir los gastos de fisioterapia sufragados hasta la fecha del alta, esto es, 139 euros (115 euros por las primeras cinco sesiones entre enero y mayo y 24 euros por la sesión del 18 de junio).

Por lo tanto, procede indemnizar a la reclamante en 21.293,55 euros, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con el artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.



### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución estimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por 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.