



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 28 de noviembre 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 486/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 25 de octubre 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 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 31 de octubre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 486/2024, 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. Herrera Campo.

Primero.- El 5 de junio de 2023 Dña. yyy1, de 70 de años de edad en el momento del suceso, representada por Dña. yyy2, 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 21 de enero de 2023, sobre las 10:00 horas, cuando caminaba a la altura de la calle cccc nº 1 de dicha ciudad, al tropezar con una baldosa en mal estado que se encontraba levantada parcialmente.



El percance le provocó lesiones graves, hematoma en párpado superior derecho, traumatismo craneoencefálico y fractura troquíter humero derecho.

Solicita una indemnización de 8.144,78 euros, que desglosa en los siguientes conceptos: 7.052,33 euros por 78 días de perjuicio personal grave; 1.070,00 euros por gastos sanitarios y rehabilitación (280,00 euros por consulta privada de traumatología y 790,00 euros por las sesiones de rehabilitación), y 22,45 euros por el coste de cabestrillo.

Adjunta a su escrito DNI, autorización a su representante para presentar documentos en su nombre, fotografías del lugar del accidente, documentación médica, informe de parte de servicio de la Policía Local, diversas facturas referidas al producto ortopédico, honorarios médicos (consulta, revisiones con pruebas diagnósticas y tratamiento médico) y sesiones de rehabilitación.

Segundo.- El 21 de junio de 2023 la Policía Municipal informa que "Existe constancia de un parte nº 2951/23 de fecha 21/01/23 a las 13:35 h en el cual describe una persona caída en calle cccc 1, por baldosa suelta. Se trata de yyy1 con fecha de nacimiento (...) y DNI: (...)".

Tercero.- El 29 de junio de 2023 el Área de Movilidad y Espacio Urbano informa que "La deficiencia a la que la interesada achaca su accidente consistía en la existencia de una losa de granito de 40x40x6 cm. que se encontraba suelta, provocando al ser podada una ceja o resaltó de aproximadamente 1 cm".

Cuarto.- A solicitud del Ayuntamiento, el 12 de septiembre de 2023 su aseguradora emite informe sobre valoración de las lesiones personales, que fija a fecha de estabilización, y descontando la franquicia, en 4.260,70 euros, por los siguientes conceptos: 40 días de perjuicio básico (1.428,40 euros) y 70 días perjuicio moderado (4.332,30 euros).

Quinto.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante, el 30 de abril de 2024 presenta escrito de alegaciones en el que ratifica su pretensión.

Sexto.- El 12 de junio de 2024 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación. Considera acreditada la existencia de la deficiencia en la vía pública con la que tropezó la reclamante, que suponía un riesgo objetivo para la deambulación, pues la baldosa suelta, al pisarla, se



alzaba en uno de sus extremos, lo que puede ser clasificado como riesgo oculto. Y fija el valor de las lesiones en 4.168,61 euros, por 47 días de perjuicio moderado (3.019,75 euros) y 31 días de perjuicio básico (1.148,86 euros), sin considerar debidamente acreditados los demás gastos reclamados.

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 el título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

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 lo establecido en 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación hasta que se recibe la solicitud de dictamen en este Consejo. Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una infracción por parte de la Administración 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 son los de eficacia, eficiencia, servicio efectivo a los ciudadanos,



racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, entre otros, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

La interesada ha ejercitado su derecho 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 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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre un expediente de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en una caída ocurrida, según alega la reclamante, a consecuencia de una baldosa levantada parcialmente.

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 "1. 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 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".

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la parte reclamante y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños 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 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, puede considerarse acreditado que la reclamante sufrió una caída en el lugar y en la forma indicada por ella, conforme al informe emitido por la Policía Municipal. Por tanto, acreditada la realidad y certeza de los hechos alegados, los daños personales sufridos (en los términos establecidos por los informes médicos aportados), y la regularidad formal de la petición, ha de analizarse si el daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

La Administración consultante estima la existencia de responsabilidad. Así, en su propuesta de resolución indica que: "En el presente supuesto, 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 es corroborada por el informe de elaborado por la Policía Municipal y el informe del Centro de Conservación Pública. Es decir, consta acreditada la existencia de una irregularidad en la vía pública que constituían un riesgo objetivo para la deambulación, atendiendo a sus características, dado que al pisarla se alzaba en uno de sus extremos, lo que puede ser clasificado como riesgo oculto, con la que tropezó la reclamante".

En consecuencia, y conforme a las consideraciones expuestas, al apreciarse relación causal entre los daños reclamados y la actuación de la Administración, procede estimar la reclamación planteada.

6ª.- 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.



Por su parte, debe recordarse que la propuesta de resolución deberá abordar la totalidad de las cuestiones que se hayan suscitado en la tramitación del expediente referenciado. En este sentido, la propuesta reconoce a favor de la interesada 4.168,61 euros por lesiones temporales (47 días de perjuicio moderado junto a 31 días de perjuicio personal básico), y rechaza las partidas de gastos sanitarios, rehabilitación y coste de cabestrillo. Sobre el particular manifiesta: "De fecha de la caída hasta la consulta con su traumatólogo de 9 de marzo de 2023 en la que consta radiografía con buena evolución: 47 días de perjuicio moderado (asimilables a llevar el brazo en cabestrillo pues la lesionada ha perdido temporalmente la posibilidad de llevar a cabo una parte relevante de sus actividades específicas de desarrollo personal actualizados a 2024: 3.019,75 euros y desde el 10 de marzo hasta la fecha de alta de 10 de abril de 2023 atendiendo a que siguió con el programa de fisioterapia: 31 días de perjuicio personal básico actualizados a fecha de 2024: 1.148,86 euros. Todo ello arroja el resultado de 4.168,61 euros". Dicho criterio es admitido por este Consejo Consultivo, al considerarlo razonable conforme a la documentación obrante en el expediente.

Por lo que se refiere a los costes de la atención sanitaria solicitada en una clínica privada (consulta de traumatología: factura de 280,00 euros), no procede su consideración por cuanto la reclamante no ha acreditado la imposibilidad de utilizar oportunamente los servicios del servicio público de salud, extremo que hubiera podido justificar el reintegro de dichos gastos médicos.

Finalmente, en lo que hace a la compra del producto ortopédico (factura de 22,45 euros) y tratamiento rehabilitador (facturas por importe de 790,00), de acuerdo con el historial médico que consta en el expediente, debe considerarse que tales gastos sí han sido pautados y prescritos por personal facultativo, por lo que procede su inclusión como concepto indemnizatorio, al estar debidamente acreditados y cuantificados en el expediente.

En todo caso, la cuantía indemnizatoria así fijada 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 señalados en este 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.