



Sr. S. de Vega, Presidente y  
Ponente

Sra. Ares González, Consejera  
Sr. Ramos Antón, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 14 de marzo de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 18 de febrero de 2019 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. xxxx1, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de febrero de 2019 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 94/2019, 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 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 22 de septiembre de 2017 Dña. xxxx1, de 72 años de edad en el momento de los hechos, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxx1 (xxx2), debido a una caída sufrida el día anterior, sobre las 19.50 horas, al tropezar con unas baldosas que se encontraban levantadas y fuera de su sitio en los Jardines pppp de la citada



localidad, lo que le provocó un traumatismo facial y una contusión en el brazo derecho, así como la rotura de las gafas.

Solicita una indemnización, que no cuantifica, por los gastos, trastornos y posibles secuelas que haya lugar.

Adjunta a su escrito copias de los informes de la asistencia sanitaria recibida.

**Segundo.-** Por Decreto de la Alcaldía de 16 de octubre se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada y se nombra instructor del procedimiento, lo que se notifica a la interesada y a la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

Así mismo se concede a la reclamante un plazo de diez días a fin de que pueda subsanar los defectos de su reclamación, acompañando los documentos preceptivos.

**Tercero.-** El 6 de noviembre tienen entrada en el registro del Ayuntamiento un escrito de subsanación, en el que se indica que la cuantía de la indemnización será calculada en el momento en que la reclamante reciba el alta médica.

Adjunta copia del parte de asistencia por lesiones.

**Cuarto.-** El 14 de noviembre la arquitecta técnica emite informe en el que indica que no se dispone de datos para valorar la existencia de las circunstancias aducidas en la reclamación del lugar en el que se produjeron los hechos.

**Quinto.-** Obra en el expediente informe de los agentes de la Policía Local que intervinieron en el incidente, en el que se hace constar: " Se recibe aviso desde el servicio de emergencias del '112', alertando de señora de 72 años de edad que se había caído al suelo al tropezar en una baldosa que estaba rota, lesionándose.

»Se persona la patrulla, comprobando que la señora presentaba lesiones en la cara. Asimismo se quejaba de dolores en un hombro. Como consecuencia de la caída se le rompieron las gafas graduadas. Se observa que en el lugar donde tropezó la señora había una baldosa rota/partida, y hundida respecto al nivel del suelo y resto de baldosas, y manchas de sangre. Es asistida



por los servicios sanitarios del '112' y trasladada al Hospital hhhh. Se toma nota y fotos".

Se adjunta fotografía del estado del pavimento.

**Sexto.-** El 5 de diciembre se recibe escrito de la compañía aseguradora del Ayuntamiento en el que señala que "se verifica el mal estado del pavimento, así como su desnivel, de 20 a 28 mm, y también al inestabilidad de la baldosa aladaña, (la cual está despegada del solado y se balancea), haciendo que la suma de estos dos factores originase la caída de la reclamante.

»Por ello hemos procedido a asignar un médico que se cite con la perjudicada y realice informe valorando las lesiones.

»Si llega reclamación cuantificada del perjudicado o su abogado, ruego nos la trasladen para su estudio".

**Séptimo.-** El 18 de diciembre de 2018 se remite el informe de valoración de las lesiones, efectuado por la compañía aseguradora del Ayuntamiento, en el que se señala que la valoración de las lesiones asciende a 18.524,15 euros por 120 días por perjuicio personal particular moderado, 188 días por perjuicio personal particular básico, 8 puntos de secuelas funcionales y 1 punto de secuela estética.

**Octavo.-** Concedido trámite de audiencia a la reclamante, ésta no presenta alegaciones.

**Noveno.-** El 29 de enero de 2019 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al haber quedado acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público municipal, y se reconoce a la interesada el derecho a percibir una indemnización de 18.524,15, de los cuales 18.224,15 euros serán satisfechos por la compañía aseguradora y 300 euros por el Ayuntamiento.

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 las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común", de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

**3ª.-** Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 39/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en 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 relación con el artículo 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

**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, y al artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.



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) 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 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.-** En cuanto al fondo del asunto comprobadas la realidad y certeza de los daños sufridos 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 reclamante manifiesta que los daños sufridos se produjeron al tropezar con unas baldosas que estaban levantadas y fuera de su sitio en el pavimento de los Jardines pppp, por lo que cayó al suelo, lo que le ocasionó traumatismo facial y contusión en el brazo derecho.



El Ayuntamiento tiene la obligación de mantener las vías públicas en condiciones adecuadas para el tránsito de personas y vehículos. Así se desprende del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que atribuye al municipio la competencia en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, competencia que a tenor del artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que se refiere expresamente a la pavimentación de las vías públicas, resulta obligatoria en todos los municipios.

Este precepto debe ponerse en relación 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 como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Sentencia de 16 de abril de 2004, "(...) 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. Esta competencia municipal debe entenderse como servicio público, rechazándose la inclusión dentro del ámbito del artículo 106 de la Constitución Española un concepto estricto de servicio público".

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

En el presente caso, la reclamante ha aportado el parte de asistencia por lesiones y un informe de la asistencia sanitaria recibida el mismo día de los hechos



en el Hospital hhhh de xxx1 en el que se recoge la existencia de unas lesiones que resultan compatibles con la caída alegada.

En el informe elaborado por la Policía Local se pone de manifiesto que los agentes intervinientes comprobaron que una persona se había lesionado y que en el lugar donde tropezó había una baldosa rota/partida y hundida respecto al nivel del suelo y resto de baldosas, así como manchas de sangre.

Así pues, el lugar y las circunstancias de la caída de la reclamante se consideran debidamente acreditados.

En cuanto a la entidad del desperfecto, el informe de la compañía aseguradora señala que hay un desnivel en las baldosas del pavimento de 20 a 28 milímetros, y que la baldosa aledaña a las que tropezó resulta inestable, pues está despegada del solado y se balancea, lo que es suficiente para generar un riesgo de caída a los transeúntes.

Este dato resulta relevante para poder valorar la entidad del desperfecto, ya que, a la hora de valorar el cumplimiento del estándar del servicio, este Consejo ha distinguido entre percances en los que la caída se ha producido como consecuencia de defectos ostensibles y manifiestos, los ocasionados por la inestabilidad del pavimento derivada de la existencia de varias baldosas sueltas y aquéllos en los que la causa del accidente es el tropiezo con una baldosa elevada con respecto a la rasante.

- En los primeros se ha apreciado, en la mayoría de los casos, la existencia de responsabilidad patrimonial, en algunos casos moderada por la falta de diligencia del perjudicado, 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 peatonal.

- En los segundos se ha señalado, con carácter general, que la existencia 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 (*a.e.*, Dictámenes 835/2013 y 612/2014).



- En los últimos, este Consejo, en línea con la jurisprudencia, considera que la responsabilidad de la Administración depende de la entidad del desnivel; con carácter general, 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 oscila entre 0 y 2 centímetros, si bien en algún supuesto se ha estimado insignificante o de poca relevancia desniveles cuya sobreelevación máxima era de 2,5 centímetros, a la vista de las circunstancias que concurrían en el caso concreto (Dictamen 180/2015, de 21 de mayo).

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).

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 caso analizado no consta en el expediente que haya habido una reparación de la zona y tampoco que la deficiencia se hubiera causado en fechas próximas anteriores al percance que hicieran difícilmente advertible su presencia previa. Tampoco existe una señalización del desperfecto.

Lo cierto es que el defecto existía tiempo antes y que era suficiente como para ocasionar un riesgo sustancial generador de un daño, como así ocurrió. Y tal circunstancia conlleva la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido y, por ende, la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Se trata de una omisión del deber de vigilancia y control por parte del Ayuntamiento, que permitió que no se adoptasen las medidas de seguridad





oportunas en relación con las competencias que ostenta, por lo que la reclamación debe estimarse.

**6ª.-** Respecto a la cuantía de la indemnización, en la propuesta de resolución se reconoce a la interesada el derecho a percibir la cantidad de 18.524,15 euros, de los cuales 18.224,15 euros serán satisfechos por la compañía aseguradora del Ayuntamiento, que ha aceptado realizar el pago, y 300 euros por el Ayuntamiento en concepto de franquicia.

La indemnización debe suponer la reparación integral de todos los daños causados y probados, sin que en ningún caso constituya un sistema para un enriquecimiento injustificado o sin causa.

Para proceder a la citada valoración, la compañía aseguradora del Ayuntamiento ha concertado una cita de la interesada con un médico que ha realizado el informe de valoración de los daños, en aplicación de los baremos contenidos 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. En dicho informe se señala que la lesionada ha precisado un total de 308 días para su curación, desde la fecha del accidente (21 de septiembre de 2017) hasta la fecha del alta (27 de julio de 2018), de los cuales 120 días se consideran como perjuicio personal particular moderado (52,13 euros/día) y 188 días como perjuicio personal particular básico (30,08 euros), a lo que añaden 8 puntos por secuelas funcionales (5.932,50 euros) y 1 punto por secuelas estéticas (651,87 euros). La cuantificación de la puntuación de las secuelas se determina en función de la edad de la reclamante en el momento de los hechos, en el que contaba con 72 años de edad.

Por lo expuesto, el Consejo muestra su conformidad con la indemnización fijada en 18.524,15 euros, de los cuales 18.224,15 deberán abonarse por la compañía aseguradora abonaría y 300 euros por el Ayuntamiento, en concepto de franquicia.

Todo ello sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con el artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.



### **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. xxxx1, 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.

En Zamora, en fecha al margen  
**DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE**