



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

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 14 de enero de 2021, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 457/2020

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 9 de diciembre de 2020 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. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el día 18 de diciembre de 2020, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 457/2020, 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. Ramos Antón.

Primero.- El 29 de noviembre de 2018 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 13 de julio de 2017, sobre las 23:50 horas, en la acera que bordea el edificio sito en el nº 81 de la calle ccc1, con



dirección a la Avenida ccc2, al tropezar con unas baldosas que se encontraban mal asentadas.

En su escrito expone que tropezó con unas baldosas que se encontraban mal asentadas y se desequilibró, aunque no llegó a caer al suelo al ser sujeta por unos familiares que la acompañaban, a fin de evitar un golpe de mayores consecuencias. No obstante, sufrió lesiones en el hombro izquierdo, en la zona cervical y en el tobillo derecho.

Solicita una indemnización de 8.075,05 euros (por 31 días de perjuicio personal particular moderado, 1.620,06 euros; por 152 días de perjuicio personal básico, 4.584,32 euros; 692,67 euros por un punto de secuela y 1.178 euros por gastos de fisioterapia).

Junto a su escrito aporta informe emitido por la Policía Local el 14 de julio de 2017 como consecuencia de la denuncia formulada por la interesada, al que se adjunta reportaje fotográfico del lugar y estado de la acera; fotografías de la acera; informe médico pericial de valoración del daño corporal y facturas por gastos de la fisioterapia prescrita, por importe de 1.178 euros.

Segundo.- El 8 de febrero de 2019 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.- El 29 de mayo de 2019 se emite informe por el arquitecto técnico municipal en el que se consigna que "en la actualidad no están reparadas las baldosas levantadas por dilatación", y que se da traslado de la incidencia al coordinador de la brigada de obras.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia, no consta que transcurrido el plazo concedido al efecto se hayan presentado alegaciones.

Quinto.- El 30 de noviembre de 2020 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial, en la que se aprecia la existencia de la intervención de un tercero en la producción del daño, en una proporción de un 70 %, por importe de 2.208,201 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, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en 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 reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 39/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a 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, de Régimen Jurídico del



Sector Público, a la que se remite, de forma genérica, el 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 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 la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 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 "pavimentación de vías públicas urbanas", según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril. De acuerdo con el artículo 26.1.a) de la citada norma, los municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios de "pavimentación de las vías públicas". Debe entenderse, por tanto, que esta competencia incluye el mantenimiento y la conservación de dichas vías en condiciones adecuadas que permitan garantizar la seguridad de las personas y vehículos llamados a utilizarlas.

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, este Consejo Consultivo ha señalado de manera reiterada que 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.



El funcionamiento del servicio público viario no se ajusta a los estándares de actividad mínima exigible, y por ende conllevará responsabilidad de la Administración, cuando las deficiencias del pavimento tienen entidad suficiente para generar una situación de riesgo sustancial. Por el contrario, los daños sufridos en una caída no serán antijurídicos cuando esta se produzca como consecuencia de un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles, ya que no puede pretenderse que la totalidad de las aceras o calzadas de las vías públicas urbanas estén en un absoluto alineamiento, totalmente rasantes y carentes de la más mínima irregularidad.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la reclamante fue o no consecuencia del peligro que para el tránsito, suponía el defecto alegado existente en la acera, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

Señalado lo anterior, ha de determinarse si la caída que sufrió la reclamante es o no imputable a la Administración. Recae sobre la parte interesada la carga de la prueba, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

La primera cuestión se centra, por tanto, en establecer si ha resultado probado que la caída se produjo en el lugar alegado por el reclamante, y por las concretas circunstancias que declara, respecto de lo cual ha de responderse de un modo afirmativo. La Administración considera probada la versión de los hechos aducida por la reclamante, en atención al acervo probatorio existente, sin que haya considerado necesaria la práctica de prueba testifical solicitada por esta, que identifica tres testigos de los hechos.

Sentado lo anterior, este Consejo Consultivo ha distinguido, a la hora de valorar el cumplimiento del estándar del servicio, 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 varias baldosas sueltas y aquellos en los que la causa del accidente es el tropiezo con una baldosa desnivelada 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 supuesto analizado existen baldosas defectuosas, mal asentadas (que presentan además un desnivel relevante), que tienen una entidad suficiente para generar un riesgo sustancial para el tránsito peatonal, por lo que se aprecia



un inadecuado deber de conservación, sin que conste en el expediente que la conducta de la reclamante fuera culposa o negligente.

La propuesta de resolución considera que procede estimar la reclamación. No obstante, señala que los daños causados no son consecuencia de la caída, sino de la intervención de una persona que, con el ánimo de evitarla, sujeta violentamente a la reclamante, provocándole lesiones. Por ello considera que los daños no son imputables en su totalidad al funcionamiento del servicio público, sino que hay una participación importante de un tercero en la producción del daño, que pondera en un 70 % ya que no puede afirmarse que, de no haberse producido su intervención, la caída se hubiera producido o que, en caso de producirse, los daños hubieran provocado lesiones mayores o menores. De este modo, entiende que la responsabilidad administrativa debe moderarse y la indemnización derivada del accidente que debe abonar la Administración debe cifrarse en el 30 % de la valoración de los daños.

No comparte este Consejo Consultivo la minoración del importe de la indemnización en los términos que recoge la propuesta de resolución. Es preciso tener presente que el tercero interviene para evitar la producción de un daño que trae causa de un mal funcionamiento de un servicio público y que, tal y como expone la propia propuesta de resolución, de un modo hipotético, de no haber intervenido, la caída podría haber provocado mayores daños de los sufridos.

En consecuencia, acreditado el nexo causal entre el inadecuado deber de conservación de la vía pública y el accidente producido, procede declarar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, sin que quepa su moderación por la intervención de un tercero, que no coadyuva en la producción del accidente, sino en la evitación de mayores daños para la víctima. Por lo que la reclamación debe estimarse en su totalidad.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, para la evaluación de los daños es posible acudir, como hacen la Administración y la reclamante -que aporta copia de informe médico pericial de daño corporal-, a los baremos que proporciona 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 (TRLRCSVM), en la redacción dada por 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 accidente de circulación, cuyo valor



como criterio de referencia a tales efectos se destaca ahora expresamente por el artículo 34.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre ("La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado. En los casos de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social").

A) Por lesiones temporales. Dentro del título IV del TRLRCSCVM, el artículo 134 define las lesiones temporales como aquellas que sufre el lesionado desde el momento del accidente hasta el final de su proceso curativo o hasta la estabilización de la lesión y su conversión en secuela y determina expresamente que la indemnización por dichas lesiones es compatible con la que proceda por secuelas.

La reclamante, en atención al informe médico pericial emitido, considera que procede indemnizar por 31 días de perjuicio personal particular moderado y por 152 días de perjuicio personal básico.

Debe entenderse como perjuicio personal básico el asimilado a la baja médica, que no puede identificarse con la baja laboral, pues se puede estar recibiendo un tratamiento médico o sesiones de rehabilitación debido a una lesión, pero que esta no sea invalidante para realizar el trabajo habitual y hasta la curación de las lesiones o su estabilización como secuelas. También incluye los perjuicios morales. Sería el equivalente a los que hasta la fecha se han denominado días no improductivos.

En el perjuicio personal particular, se considera que ha existido una pérdida temporal de calidad de vida, que incluye la indemnización por perjuicio básico, y se regula en los artículos 51 a 54. Según el artículo 138, se divide en tres categorías: muy grave, grave y moderado.

De acuerdo con el apartado 4 del citado artículo, "El perjuicio moderado es aquel en el que el lesionado pierde temporalmente la posibilidad de llevar a cabo una parte relevante de sus actividades específicas de desarrollo personal".



El informe médico pericial considera que 31 días deben ser considerados como perjuicio personal particular moderado (los días en los que la paciente necesito fisioterapia). La propuesta de resolución, sin embargo, señala que en el caso examinado no existe ingreso hospitalario, acude al médico al día siguiente de haberse producido las lesiones, que prescribe reposo y fisioterapia, sin que exista una declaración de incapacidad laboral ni se acredite que haya sufrido una pérdida temporal de la posibilidad de llevar a cabo una parte relevante de sus actividades, por lo que deben considerarse como días de perjuicio personal básico.

Es preciso, no obstante, tener presente que el informe médico pericial de valoración del daño corporal considera que "la lesionada pierde temporalmente la posibilidad de llevar a cabo una parte relevante de las actividades específicas de desarrollo personal. Tiene limitaciones importantes de movilidad, precisa limitar todas las actividades por riesgo de agravamientos, necesita de ayuda para varios quehaceres, etc."

Este Consejo Consultivo considera que procede calificar 31 días de perjuicio personal particular moderado y 152 días de perjuicio personal básico, en atención al informe médico de valoración del daño corporal, por lo que, según la cuantificación realizada por la interesada, procede indemnizar en la cantidad de 6.204,38 euros.

B) Por secuelas psicofísicas. La propuesta de resolución, con base en el informe médico pericial de valoración del daño corporal aportado por la interesada, se muestra conforme con la existencia de un punto de secuela, agravamiento de una artrosis previa (calcificación y tendinosis de supraespinoso izquierdo) que se valora, en atención a la edad de la lesionada (61 años), en 692,67 euros.

C) Procede también la indemnización de los gastos de fisioterapia acreditados en el expediente, en la cantidad de 1.178 euros.

En virtud de lo expuesto procede indemnizar a la interesada en la cantidad de 8.075,05 euros, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, de acuerdo con el artículo 34 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. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera y, en consecuencia, indemnizarle con 8.075,05 euros.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.