



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 13 de enero de 2022, 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 529/2021**

### **I**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 26 de noviembre 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. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 2 de diciembre de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 529/2021, 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 4 de diciembre de 2020 Dña. yyyy, de 59 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 30 de noviembre de 2020, a la altura del nº 10 de la Avenida cccc de dicha localidad, cuando, al



cruzar el paso de peatones al salir de casa de su hijo, se le quedó atascado el pie en un hueco existente entre el paso de peatones y la acera.

Acompaña a su escrito copia del D.N.I., informe del Servicio de Urgencias (que refiere como diagnóstico policontusión leve) y declaración efectuada en las dependencias de la Policía Local el mismo día del accidente.

**Segundo.-** El 30 de noviembre los agentes de la Policía Local actuantes emiten el siguiente informe:

»Que siendo las 14.55 horas de la fecha que abajo se reseña, tiene entrada ficha del 112 alertando que una mujer esta tendida en el suelo a causa de una caída producida por un bache en la Av. cccc a la altura del paso de cebra frente al número 12.

»Que acto seguido los agentes se personan en el lugar e intervienen en el suceso.

»Que efectivamente se aprecia que en el lugar existe una hendidura en el suelo de unos 10 cm de ancho y más de 1 metro de largo destinado a evacuar el agua hasta la alcantarilla pero que debería estar tapado o canalizado de otra manera ya que supone un riesgo, pues cabe perfectamente el pie de una persona y puede ocasionar una caída como ha sucedido. Esta hendidura se sitúa a ambos lados de la carretera en sentido ascendente y descendente.

»Que en el lugar se reciben numerosas quejas de vecinos que estaban presentes al lado de la víctima manifestando que ya ha pasado más veces, que ya se han caído más personas y temen que un día alguien se golpee mal y sea un mal mayor, pidiendo por favor que se arregle esta deficiencia.

»Que a juicio de los agentes actuantes se debe de actuar en dicho lugar como proceda para que no exista esa hendidura en el asfalto.

»Que se realiza informe fotográfico anexo a este informe de actuación mostrando los hechos descritos con el fin de que sirvan a modo aclaratorio de las deficiencias de la vía”.



**Tercero.-** El 16 de septiembre de 2021 la Oficina de Coordinación de Servicios emite informe técnico en el que se indica lo siguiente:

“- Con posterioridad a la fecha del accidente (30 de noviembre de 2020) sí se han realizado labores de reparación de la zona del accidente indicada.

»- Los trabajos se han realizado el día 15 de septiembre de 2021.

»- Las deficiencias consistían en la falta de asfaltado en una zona, lo que causaba un desnivel importante. Los trabajos han consistido en nivelar la zona con cemento.

»- La deficiencia observada supone un riesgo cierto, de no repararse, de producción de accidentes como el que constituye el objeto del presente procedimiento.

»- El mantenimiento de la vía pública lo realiza el Ayuntamiento a través de sus propios medios personales y materiales”.

**Cuarto.-** A instancia de la Administración, en escrito presentado el 29 de septiembre, la reclamante cifra la indemnización por los daños físicos y morales causados en un total alzado de 3.000 euros. Aporta en este momento factura de tratamiento fisioterapéutico por importe de 150 euros.

**Quinto.-** En el trámite de audiencia concedido a la reclamante y a la aseguradora municipal, esta última alega el 8 de octubre que “no consideramos acreditado el nexo causal. No aporta testigos de la mecánica siniestral. Policía Local se persona y acredita la hendidura, y coordinación de servicios indica que se repara. La caída se produce de día y es lugar habitual de paso. Por la documentación médica aportada se indica policontusionada, sin ningún informe médico complementario, ni cuantificación”.

**Sexto.-** El 26 de noviembre de 2021 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, previo informe del instructor de la misma fecha. Pese a entender acreditado el suceso y el nexo causal, se desestima la reclamación por la falta de acreditación del importe de los daños por parte de la interesada.



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.

No obstante, se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en su artículo 91.3, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC. Tal dilación contraría los principios de buena administración y el de control del gasto público ligado a la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, considerado el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización se vaya a conceder a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

**3ª.-** La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con el artículo 4 de 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 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 LPAC.



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 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), 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 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 daños sufridos en una caída por el mal estado de un paso de peatones.

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 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 limpieza viaria y pavimentación de vías públicas, lo que necesariamente incluye su mantenimiento, según lo dispuesto en el artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, ya citada.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (por todas, Sentencia de 8 de marzo de 2019) ha señalado que "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".

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 sólo podrá determinarse en relación con el estándar mínimo exigible a la prestación del servicio público, de manera que sólo 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 deambulaci3n por lugares de paso”.

De acuerdo con la doctrina expuesta, se hace necesaria una valoraci3n individualizada de cada supuesto que permita apreciar si el da1o alegado es imputable a la actividad administrativa desarrollada o bien concurren factores que hacen quebrar la relaci3n de causalidad precisa para declarar la responsabilidad administrativa.

A estos efectos, corresponderá a la parte interesada acreditar que los da1os traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del servicio p1blico, 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, m1s espec3ficamente para el r3gimen de la responsabilidad objetiva de la Administraci3n, dispone el art3culo 67.2 de la LPAC. La Administraci3n, por su parte, deber1 probar los hechos que, en su caso, desvirt1en los alegados por la parte contraria.

En el supuesto sometido a dictamen, a la vista de los documentos que integran el expediente, puede considerarse probada la realidad del suceso en que se fundamenta la pretensi3n, al corroborarse la versi3n que consta en la reclamaci3n por la intervenci3n de la Polic3a Local.

En cuanto a la relaci3n de causalidad, las fotograf3as incorporadas al expediente ponen de manifiesto que el desperfecto se encuentra en un paso de peatones, lugar en el que, conforme a la doctrina antes expuesta, este Consejo “ha apreciado una concurrencia de las responsabilidades de la Administraci3n y el perjudicado en ca3das 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 peat3n con la de la Administraci3n en su deber de conservaci3n preferente de dichos pasos”. De este modo, la situaci3n del desperfecto en el paso de peatones y su importante entidad, reconocida por la Administraci3n, permiten establecer en este caso el nexo causal necesario entre el da1o y el funcionamiento del servicio, al apreciarse una omisi3n por parte de la



Administración de su deber de mantenimiento del paso en un estado de conservación adecuado al tránsito peatonal.

Ahora bien, la actuación de la reclamante, que no adaptó su deambulación a la situación de deterioro visible del paso de peatones, que le obligaba a emplear la debida precaución al caminar por él; su conocimiento del lugar, dada la ubicación del paso cercana a su domicilio (avenida cccc nº 11) y al domicilio de su hijo, del que salía (avenida cccc nº 10), y la constancia de una pronta actuación administrativa para la reparación del desperfecto, a la que hace referencia el informe técnico, conducen en este caso a declarar la responsabilidad de la Administración, pero moderada en un 50 %.

**6ª.-** En cuanto a la indemnización a abonar, la Administración propone desestimar la reclamación al no concretar la interesada las lesiones temporales y secuelas padecidas y el daño moral, y al no constar la prescripción facultativa del tratamiento rehabilitador por el que reclama 150 euros, según factura de 5 de marzo de 2021.

Ahora bien, del informe de Urgencias que acompaña a la reclamación resulta la existencia de lesiones temporales; y de la factura aportada, la eventual conexión del tratamiento realizado con el accidente, al describirse como concepto facturado "Tratamiento fisioterapéutico por contusión costal tras caída en el suelo el día 30 de nov de 2020. Empezó el tratamiento el 9 de diciembre de 2020".

Este principio de prueba determina que deba requerirse a la interesada la subsanación que corresponda, a los efectos de que, previa la aportación de los informes médicos que le sean requeridos, se determine en expediente contradictorio la indemnización procedente por los daños causados en el accidente.

Para su cuantificación cabe acudir 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 (TRLRCSCVM), 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 accidentes de circulación.



En todo caso, el importe de la indemnización resultante deberá reducirse en un 50 %, en atención a la concurrencia de culpas apreciada, y actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad de acuerdo con lo previsto en el artículo 34.3 de la 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. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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