



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 17 de enero de 2023, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 670/2022

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 19 de diciembre de 2022 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 D. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 22 de diciembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 670/2022, 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 Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Herrera Campo.

Primero.- El 22 de septiembre de 2022 D. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, en la que manifiesta que "Que el pasado 21 de marzo caminaba de vuelta al trabajo con dirección a mi casa por la calle ccc1, cuando a la altura de la confluencia de esa calle con ccc2, pisé con mi pie derecho un adoquín que estaba suelto. Como consecuencia, perdí el equilibrio y, al intentar



mantenerme erguido, me doblé la rodilla derecha de manera incorrecta. De esta manera, me produjo una fractura de la meseta tibial que precisó de una intervención quirúrgica (efectuada el 28/03/2022) y la posterior incapacidad temporal de mi trabajo, que se extendió hasta el 19 de julio. (...)”.

Adjunta a su reclamación informe-atestado de la Policía Local, junto a fotografías del lugar donde aconteció el accidente, diversos informes médicos y radiografías, así como partes de baja y de alta laboral.

A requerimiento de la Administración, el interesado presenta escrito de valoración de los daños y perjuicios sufridos, sobre la base del informe médico pericial de calificación de los mismos que adjunta, en el que los cuantifica en un total de 20.506,74 euros, conforme al siguiente desglose: por perjuicio personal por pérdida de calidad de vida: perjuicio grave (9 días; 729 euros), moderado (111 días; 6.232,65 euros) y leve (38 días; 1.231,20 €); por la intervención quirúrgica (932,46 euros); por secuelas funcionales (10 puntos; 9.735,91 euros); y por perjuicio moral por pérdida de calidad de vida leve (1.645,52 euros).

Segundo.- Obra en el expediente informe-atestado de la Policía Local de 10 de mayo de 2022, en el que se indica:

“Visto el RN-3026/2022 y el Informe elaborado por los Agentes actuantes, (...), el día 21 de marzo de 2022, sobre las 15:32 horas, se recibe aviso de un hombre que ha sufrido una caída en la zona de banda de rodadura de vehículos de la calle peatonal ccc1, a la altura del nº 17.

»A la llegada de los Agentes, se identifica a la víctima, D. yyyy, que manifiesta: `haberse caído por un desnivel en los baldosines y sufrir daños en la rodilla derecha´. En el lugar de los hechos, se identifica también, a dos testigos que manifiestan haber visto como se ha tropezado y caído al suelo.

»La víctima, tras ser atendida en el lugar de los hechos por los servicios sanitarios, fue trasladada al Hospital hhhh.

»En la inspección ocular que realizan los Agentes, se observa cómo hay algún baldosín que no se encuentra al mismo nivel que los demás, sufriendo una pequeña elevación aproximada de 1 cm. Se adjunta informe fotográfico del lugar de los hechos”.



Asimismo, obra en el expediente informe de los Servicios Técnicos Municipales de 10 de octubre de 2022, en el que se indica: "El adoquinado de este tramo de la Calle ccc1 está compuesto por adoquín de hormigón tipo H de 8 cm de espesor.

»En el informe de la Policía Local se describe que `existe algún baldosín que no se encuentra al mismo nivel que los demás, sufriendo una pequeña elevación aproximada de 1 cm´.

»Entiendo que el hecho de tropezar en el lugar podría haberse evitado si se hubiera prestado la debida atención".

Tercero.- Concedido trámite de audiencia a la aseguradora de la Administración, en escrito de 24 de noviembre de 2022 formula alegaciones en las que se remite al informe de la Policía Local y califica el defecto de la calzada como leve (alrededor de 1 cm de desnivel).

Igualmente se concede trámite de audiencia al reclamante, al que se acompaña relación de documentos, quien el 5 de diciembre de 2022 presenta alegaciones donde ratifica la reclamación inicial, aclarando que el lugar de la caída es una zona peatonal, que el adoquín se encontraba completamente suelto, y que con posterioridad la zona ha sido reparada. Adjunta fotografías.

Cuarto.- El 16 de diciembre de 2022 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

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 (LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

No obstante, debe ponerse de manifiesto que en el informe-propuesta de 26 de septiembre de 2022, en el que se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial, se designa como instructor "al Técnico de la Administración General adscrito al Servicio de Contratación y Patrimonio", sin identificarse al mismo nominativamente, a efectos de una posible recusación. Igualmente debe recordarse que, una vez se nombre al instructor del expediente, corresponden a este los requerimientos de subsanación que deban hacerse, en su caso, así como la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial hasta la propuesta de resolución.

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), 21.3 y 23.4 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.

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 (LRJSP), 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) 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 la 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 una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en una caída ocurrida, según alega el reclamante, como consecuencia de la existencia de un adoquín suelto en la calzada de la zona peatonal por la que transitaba.

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 se reproduce, prácticamente de forma literal, en 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 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, 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 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. 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.



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, la deficiencia alegada no parece tener entidad suficiente para generar un riesgo sustancial para el tránsito peatonal, de acuerdo con las fotografías aportadas y el informe-atestado de la Policía Local de 10 de mayo de 2022, atendiendo al desnivel del adoquín. En este, el Inspector Jefe de la Policía Local se remite al informe elaborado por dos agentes actuantes que acudieron al lugar de los hechos tras recibir un aviso de que un hombre había sufrido una caída en la misma calle y altura identificada por el reclamante. Los agentes identificaron a la víctima, D. yyyy, así como a dos testigos que habían visto cómo la víctima se había tropezado y caído al suelo. Igualmente, se hace referencia a que los agentes inspeccionaron el lugar observando que algún baldosín no se encontraba al mismo nivel que los demás, sufriendo una pequeña elevación aproximada de 1 cm, lo que se acredita con las fotografías que tomaron y obran en el expediente.

El informe de la ingeniera técnica de la O.P. Municipal se refiere al adoquinado de la calle donde tienen lugar el suceso, compuesto de adoquines de 8 cm de espesor, y se remite al informe de la Policía Local sobre la existencia de algún baldosín que pudiera presentar una pequeña elevación aproximada de 1 cm.

El informe de asistencia de la unidad de soporte básico que trasladó al reclamante al Hospital hhhh hace referencia a una caída como motivo de dicho traslado.

En cualquier caso, al igual que se concluyó en los Dictámenes 558/2019, de 5 de diciembre, o 116/2022, de 4 de mayo, de este Consejo, se considera que la escasa entidad del desperfecto descrito en el informe de la Policía Local y el de la técnico de la O.P. Municipal, y que se aprecia en las fotografías incorporadas al expediente, posibilitaba evitar el accidente, pues se trataba de un resalte insignificante. Ha de tenerse en cuenta además que la caída se produjo a plena luz del día. De este modo, los daños sufridos no tendrían la consideración de antijurídicos.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid, de 21 de enero de 2000, señala que "(...) con carácter general una caída derivada de un tropiezo en



un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles entraña un daño no antijurídico, que debe soportar el administrado desde el mismo momento en que participa del servicio público de aceras o calzada, y ello porque no se puede pretender que la totalidad de las aceras o calzadas de un casco urbano cualquiera se encuentren absolutamente perfectas en su estado de conservación y rasante, hasta extremos insoportables”.

En este mismo sentido, y en atención al desnivel que presenta el caso examinado, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 16 de abril del 2004 señala que “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. (...). Y así, un desnivel de tan solo 2,5 cm no supone por si solo un obstáculo esencialmente peligroso. Cierto es que sería deseable su inexistencia (...), pero no podemos pretender que ese nimio desnivel suponga la creación de un riesgo tan relevante que haga surgir la responsabilidad del municipio demandado. Diferente sería el caso, para idéntico desnivel, si tras comunicar la existencia del mismo, el ayuntamiento responsable insistiese en su incuria en relación con el mismo (...)”.

En virtud de lo expuesto, la reclamación debe desestimarse.

III CONCLUSIONES

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

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