



Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de julio 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 286/2023

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 16 de junio de 2023 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 junio de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 286/2023, 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 a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 13 de enero de 2023 D. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, en la que manifiesta que el 15 de diciembre de 2022, sobre las 19:40 horas, cuando estaba paseando por la calle ccc1 en la confluencia con la calle ccc2, sufrió una caída al tropezar con unas baldosas en mal estado, levantadas, sueltas y con desniveles sin que estos desperfectos estuvieran debidamente señalizados. Al lugar del accidente acudió la Policía Local, que levantó



atestado, y el servicio de emergencias 112 le trasladó al Hospital hhhh, donde se le diagnosticó rotura de húmero del brazo derecho y contusión en rodilla izquierda, lo que acredita mediante informe de urgencias. Solicita indemnización por los daños y perjuicios personales y los gastos que se produzcan para su total recuperación puesto que ha sufrido una falta de autonomía personal temporal para la realización de las tareas esenciales de su vida diaria y que no cuantifica.

Aporta junto a su reclamación informe de urgencias parcial, que completa en trámite de subsanación, de 15 de diciembre de 2022, con diagnóstico de fractura no desplazada de cabeza humeral y contusión en rodilla izquierda. Informe en el que no consta ni firma de facultativo ni tratamiento ni otro dato.

Posteriormente fija la indemnización en 6.984,90 euros a tanto alzado y sin más motivación que "a expensas de los daños y secuelas que se puedan producir a futuro". Reitera su falta de autonomía personal que también ha afectado a su familia, que le ha tenido que atender alterando su vida cotidiana.

Segundo.- Obra en el expediente informe de la Policía Local de 15 de diciembre de 2022 al que se adjunta una fotografía y en el que se señala lo siguiente:

"(...) estando acompañado de su mujer, quien a su vez es testigo presencial de los hechos.

»Que ambos manifiestan que cuando caminaban por la calle ccc1 con calle ccc2, D. yyyy ha tropezado con una losa de piedra que estaba levantada varios centímetros, cayendo al suelo. Que debido a la caída, se ha producido daños así como posibles lesiones en el brazo derecho refiriendo dolor intenso, siendo trasladado en ambulancia al Hospital.

»Que los agentes actuantes comprueban lo anteriormente expuesto, por lo que proceden a señalar con un cono la losa de piedra levantada, dejando nota al servicio municipal de obras para su reparación.

»Que se adjunta fotografía del estado de la losa de piedra".

Igualmente consta informe del Servicio de Obras y Mantenimiento que manifiesta lo siguiente:



“Se trata de una acera ejecutada a base de solado de baldosas de granito labrado de despiece diverso, de dimensiones 40x40x8 cm., (...). Su estado general es correcto, con pequeñas variaciones de la planeidad de la superficie, de aproximadamente 1 cm en su punto máximo, en el momento de girar visita por los técnicos que suscriben para poder emitir el presente informe. Se ha comprobado que el estado de la vía pública en la fecha en que aconteció el suceso era similar al de las fotografías adjuntas, tal como evidencia comprobación en Google Maps en fotografías tomadas en 2019 y 2020.

»No se tiene constancia de queja del estado de la vía pública en la zona analizada con anterioridad a la fecha del suceso, ni tampoco con carácter posterior, desde diciembre de 2022.

»Se hace constar que la calle está conformada por plataforma única, presentando en el punto donde se produjo el accidente falta de trabazón y monolitismo entre la sub-base y el pavimento con el despiece y materiales indicados en el epígrafe anterior. Esto imposibilita el normal discurrir de los peatones en un área de superficie aproximada 1,5–2 m². Los daños indicados en la calle han podido agravarse por la celebración del tradicional Mercado en la Plaza ccc3 cada viernes, lo que implica la presencia de tráfico rodado pesado en un pavimento no dimensionado para tal fin, así como por el tránsito de vehículos de transporte con gran porte que suministran a los pequeños comercios de la calle en cuestión y vías aledañas. La sub-base existente no cuenta con la capacidad portante para soportar el tránsito de tráfico de gran tonelaje, lo que ha podido ocasionar que piezas del enlosado de granito labrado hayan quedado sueltas, suponiendo una alteración de las condiciones de seguridad y accesibilidad que están garantizadas en el conjunto del espacio público urbanizado en cuestión. Hay cierta pendiente longitudinal y transversal en la confluencia de ambas calles, dada la presencia de una rejilla imbornal de recogida de aguas, cuya presencia y la presencia de hielo en las juntas por heladas continuas durante el año podrían haber tenido un impacto negativo en el rejuntado que garantiza una correcta trabazón de solado y la subbase de este espacio peatonal. No obstante, el espacio afectado es residual y perfectamente observable a simple vista que las piezas del enlosado estaban sueltas, el resto de la calle cuenta con una anchura de paso libre superior a la mínima para constituirlo como itinerario accesible, además de unas óptimas condiciones de accesibilidad y seguridad conforme a la normativa vigente, de ahí que podían haber evitado el desperfecto, al ser perfectamente apreciable tanto visual como físicamente.



»(...) Las pruebas documentales se extraen del Informe Policial de Atestados evacuado al efecto, en el que se observa la presencia de una losa de granito levantada unos 3-4 cm de la cota del espacio peatonal. De la fotografía del expediente no se deduce, en cambio, en qué punto exacto se produjo el levantamiento de dicha losa que ocasionó la caída ni cuál es la baldosa afectada.

»El ancho de dicha acera es más que suficiente para hacerla transitable en el punto en concreto referido con un ancho muy superior a 1,80 m, conforme las fotografías adjuntas, cumpliendo la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, pudiendo sortear la zona que visiblemente haya presentado una estabilidad relativa y un resalto temporal de 1 cm, por esponjamiento de la capa de substrato en que apoya el pavimento de la misma. El espacio de vía pública aquí analizado también cumple con el Artículo 5 de la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero. (...), condiciones que cumple la acera en su desarrollo por toda la Calle ccc2, al ser esta de tráfico exclusivo peatonal, así como su confluencia con el Mercado ccc3 de la ciudad.

»Los operarios del Servicio de Obras y Mantenimiento del Excmo. Ayuntamiento de xxx1, tras tener conocimiento por Policía Local de este y otros desperfectos aislados similares en Calle ccc4 por las causas antes indicadas, actuaron para su reparación y la garantía de ejecución de enlosado en buen estado durante toda la jornada del 22 de diciembre de 2022.

»Por lo que el técnico que suscribe concluye que el área donde aconteció el suceso indicado presenta con carácter general características adecuadas para la circulación de personas, si bien pueden producirse, de manera puntual, movimiento de baldosas por el paso de vehículos de reparto a cuya reparación se procede cuando se tiene constancia de ello de acuerdo con los estándares normales de mantenimiento de las vías públicas que corresponden a una ciudad de este tamaño. Y se procederá a su inmediata reparación por el Servicio de Obras, como se viene haciendo en la zona en cuestión desde hace meses por la instalación de elementos temporales por acontecimientos como el Mercado de los viernes o el tráfico rodado de gran tonelaje por vehículos de transporte de suministro de los comercios de la zona.

»No consta, en el servicio de obras, denuncias anteriores a la fecha de la caída en la confluencia de las calles en cuestión.



»No obstante, esta área no cubre una superficie mayor de 2 m², por lo que los peatones disponen de la práctica totalidad de la calle de tráfico preferentemente peatonal con una anchura muy superior a la mínima marcada para itinerario peatonal accesible y óptimas condiciones de accesibilidad y seguridad conforme a la normativa en vigor, así como en el encuentro de la calle con Calle ccc2. De ahí que podían haber evitado el desperfecto, al ser perfectamente apreciable visualmente, al suponer un resalto de 3-4 cm sobre la cota de espacio peatonal”.

Tercero.- Concedido trámite de audiencia al reclamante, el 26 de abril de 2023 formula alegaciones reiterando su reclamación remitiéndose al informe de la Policía local y al informe del Servicio de Obras del Ayuntamiento, hace referencia a un testigo que dice que identificó en su escrito anterior (no consta identificación de éste, en ningún escrito del reclamante) y reitera que después de 4 meses sigue en periodo de rehabilitación lo que le impide realizar una vida normal, temiendo posibles secuelas que agravarían la responsabilidad.

Cuarto.- El 14 de junio de 2023 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, en la que se indica:

“En primer lugar se ha de hacer constar que no se ha acreditado el lugar donde se produjo la caída ni el modo en el que se produjo, toda vez que sólo se cuenta con el testimonio del reclamante.

»Tal y como detalla el informe de obras sobre el que volveremos más adelante, “(...) de la fotografía del expediente no se deduce, en cambio, en qué punto exacto se produjo el levantamiento de dicha losa que ocasionó la caída ni cuál es la baldosa afectada.(...)”.

El informe de Policía Local no acredita la mecánica de la caída ni en lugar, solo da cuenta de lo denunciado por el reclamante, por tanto, los policías locales “serían testigos de referencia de los hechos, que sólo conocen aquello que les refirió la recurrente, no bastando como tales testigos de referencia para poder acreditar, de manera suficiente, los hechos de la demanda”. Sentencia nº 92 de fecha de 21/04/2021 en el PA 236/2020 del JCA de xxx2.



Sobre el estado de la vía, se cuenta con el informe técnico del Servicio de Obras, del que se pueden obtener las siguientes conclusiones literales (transcribe parcialmente el informe del técnico municipal).

“De dicho informe, evacuado por el Servicio de Obras de este Ayuntamiento, se desprende con absoluta claridad y certeza que la calle presenta un razonable buen estado, que se ve deteriorada por el uso de vehículos de transporte pero que se mantiene con regularidad, dentro de los estándares normales de vigilancia exigibles a un ayuntamiento como el nuestro.

»Por tanto, no puede existir una relación causal entre el funcionamiento del Servicio y la caída sufrida por la reclamante, ya que la calle no solo cumple con los estándares que marca la ley, sino que en la zona donde se produjo la caída `presenta en globalidad características adecuadas para la circulación de personas ´” (a falta de poder concretar el lugar exacto).

La propuesta concluye que falta la acreditación de los hechos y la justificación del cumplimiento de los requisitos exigidos, por lo que procede la desestimación de la reclamación.

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, cabe poner de manifiesto, que los informes, tanto el de la Policía local como el preceptivo del Servicio de Obras son requeridos por el Secretario General del Ayuntamiento, cuando su solicitud corresponde al instructor del procedimiento. Así mismo, en la notificación al interesado del acuerdo de admisión a trámite de la reclamación y de designación de la instructora, debió informarse de la posibilidad de la recusación de ésta. No obstante, estas irregularidades carecen de transcendencia invalidante.

3ª.- La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con el artículo 4 de la 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 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, 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 del mal estado de las baldosas, levantadas, sueltas y con desniveles, en la calzada 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 LBRL. 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, el informe de la Policía Local es claro respecto al lugar de la caída, pues "proceden a señalar con un cono la losa de piedra levantada, dejando nota al servicio municipal de obras para su reparación. Que se adjunta fotografía del estado de la losa de piedra".

El informe del técnico municipal reconoce que en la zona afectada donde aconteció el suceso puede producirse movimiento de baldosas debido al tráfico de vehículos de reparto, quedando sueltas, a lo que se añade que la



presencia de hielo y una rejilla pueden afectar negativamente al rejuntado que garantiza la correcta trabazón y añade que de la prueba documental del informe policial se observa la presencia de una losa de granito levantada unos 3-4 cm, si bien es su opinión que al ser visible, el reclamante pudo sortear la zona.

Lo anterior permite concluir, frente a lo que se indica en la propuesta de resolución, que la caída se produjo en un punto determinado señalado por la Policía Local y que, analizado este concreto punto por el técnico municipal, este concluye que la losa de granito estaba levantada 3-4 cm. El informe de urgencias acredita el daño efectivo y real producido, fractura no desplazada de humero. La hora en que tuvo lugar el accidente, corroborada por el atestado de la Policía Local realizado a las 19:31 horas del mes de diciembre, permite deducir que la visibilidad era escasa y por tanto difícilmente evitable la caída, ocasionada por un desnivel o irregularidad que no puede calificarse de nimio.

En virtud de lo expuesto, se considera que existe nexo causal entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público, por lo que la reclamación debe estimarse.

6º.- Respecto al quantum indemnizatorio, el reclamante sin mayor justificación reclama 6.984,90 euros a tanto alzado y señala, tanto con ocasión del trámite de subsanación como del trámite de audiencia, que continúa en proceso de rehabilitación.

Es por ello, que la cuantía de la indemnización que se reconozca al reclamante, habrá de determinarse en expediente contradictorio, previa acreditación de los daños sufridos.

Respecto a la posible agravación a la que alude, se trataría de daños hipotéticos, eventuales o inciertos, que no prueba y que no podrían ser objeto de indemnización. Debe recordarse que incumbe al reclamante la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria, en virtud del artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

La cantidad resultante en todo caso, deberá 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 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.