



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 29 de septiembre de 2022, ha examinado el *expediente 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 475/2022**

### **I ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 2 de septiembre 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 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 9 de septiembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 475/2022, 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 1 de febrero de 2022 Dña. yyyy, de 73 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, en la que manifiesta que "en fecha 30/01/2022 a las 12:45 am aproximadamente, caminando por la calle ccc a la altura de la parte posterior del número 32 sufro una caída a consecuencia del estado del pavimento". Solicita el acondicionamiento del pavimento de la zona y que se le indemnicen los daños causados, que no cuantifica.



Adjunta informe clínico de Urgencias (con diagnóstico de traumatismo nasal) y fotografías del lugar del accidente y de las lesiones padecidas.

**Segundo.-** Obran en el expediente los siguientes informes del Ayuntamiento:

- Informe de la Policía Local de 3 de febrero de 2022, que adjunta "parte de servicio" en el que los agentes que intervinieron tras la caída hacen constar que el marido de la víctima manifiesta que esta "se ha tropezado con un alcorque de la acera".

- Informe del Servicio de Parques y Jardines de 15 de febrero de 2022, en el que se indica que "El bordillo que delimita el alcorque del árbol, se encuentra ligeramente levantado, no obstante, el espacio de los alcorques donde se ubican los árboles no se consideran espacios transitables para los peatones, sino que son lugares reservados para el correcto desarrollo del arbolado, incluso en algunos viales el bordillo se encuentra por encima de la cota de la acera".

- Informe del Servicio de Espacio Público e Infraestructuras de 25 de julio de 2022, en el que se señala que "La deficiencia a la que la interesada achaca su accidente, consistía en el levantamiento de uno de los bordillos delimitadores del árbol por efecto del empuje de las raíces del mismo, lo que creaba en uno de los extremos del citado bordillo una ceja o resaltó de 3 cm. Dado que no ha sido preciso el corte de raíces, este C.C.V.P. ha podido realizar la reparación con fecha 22/07/22".

**Tercero.-** El 3 de marzo de 2022 la interesada presenta escrito de alegaciones donde discute el contenido del informe del Servicio de Parques y Jardines, anteriormente referido, y ratifica sus pretensiones iniciales.

Adjunta al expresado documento informe médico, fotografías de las lesiones, e informe del Servicio de Espacio Público e Infraestructuras del Ayuntamiento en el que, con carácter general, se reconocen los problemas derivados del crecimiento del arbolado en el barrio de ccc2.

**Cuarto.-** Concedido trámite de audiencia, el 23 de agosto de 2022 la reclamante presenta escrito de alegaciones, fijando la cuantía indemnizatoria reclamada en 5.000 euros "por daños y secuelas, que a día de hoy todavía perduran; cicatriz en la frente, lesión en el pie izquierdo y dolor en la nariz,



así como todos los días que al tener la cara tan morada e inflamada me impidió salir a la calle”.

Acompaña al citado escrito fotografía que acredita la reparación de la zona y alcorque donde aconteció el accidente.

**Quinto.-** El 1 de septiembre 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.

**3ª.-** La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con lo dispuesto en 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 124.4.ñ) y 124.5 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 la reclamante, y ha quedado acreditado en el expediente, a consecuencia de un tropezón en el bordillo delimitador de un alcorque, que se encontraba en mal estado, levantado por acción de las raíces del árbol.

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 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 "pavimentación de vías públicas" de acuerdo con el artículo 26.1.a) de la LBRL, lo que necesariamente incluye su mantenimiento.

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.

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 deambulación por lugares de paso".

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

A estos efectos, corresponderá a la parte interesada acreditar que los daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del servicio público, 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 (LEC), y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 67.2 de la LPAC. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

En el supuesto sometido a dictamen, puede considerarse acreditado que la reclamante sufrió una caída en el lugar indicado por ella, algo implícitamente reconocido por la propia propuesta de resolución, y avalado por el informe de la Policía Local. A lo que cabe añadir que el informe clínico de urgencias, si bien no sirve para probar las circunstancias concretas del percance relatadas por la reclamante, si describe unas lesiones y daños compatibles con el mismo.

Según su escrito inicial, y las precisiones que aportan los informes oficiales que obran en el expediente, la deficiencia en el pavimento a la que atribuye la reclamante la causa de la caída, y por tanto de las lesiones derivadas de la misma, consistiría en el mal estado en que se encontraba el bordillo que delimitaba el alcorque en el que produjo el accidente.

A partir de ello, debe plantearse si el expresado defecto entraña un peligro imprevisible e inevitable para la deambulación o si, por el contrario, se trata de una pequeña irregularidad generadora de un riesgo para el tránsito peatonal escaso, previsible y sobre todo evitable con una diligencia media en la deambulación.

En este sentido, el informe de la Policía Local afirma: "Persona que se ha tropezado en la vía pública y se ha producido un corte en la frente al caer. Su marido manifiesta que se ha tropezado con un alcorque de la acera".

Por su parte, el informe técnico del Servicio de Parques y Jardines manifiesta que "El bordillo que delimita el alcorque del árbol, se encuentra ligeramente levantado, no obstante, el espacio de los alcorques donde se ubican los árboles no se consideran espacios transitables para los peatones, sino que son lugares reservados para el correcto desarrollo del arbolado, incluso en algunos viales el bordillo se encuentra por encima de la cota de la acera".

Finalmente, el Servicio de Espacio Público e Infraestructuras expone en su informe que "La deficiencia a la que la interesada achaca su accidente, consistía en el levantamiento de uno de los bordillos delimitadores del árbol por efecto del empuje de las raíces del mismo, lo que creaba en uno de los





extremos del citado bordillo una ceja o resalto de 3 cm. Dado que no ha sido preciso el corte de raíces, este C.C.V.P. ha podido realizar la reparación con fecha 22 de julio de 2022”.

Los expresados informes acreditan que la deficiencia a la que atribuye la reclamante la causa de su caída consiste en el levantamiento de uno de los extremos de un bordillo delimitador de un alcorque, que origina un resalto de unos 3 centímetros.

Es cierto que el citado bordillo se encontraba en mal estado y suponía un desnivel con una sobreelevación superior a 2,5 centímetros. Sin embargo, tal y como ha señalado este Consejo de forma reiterada, el lugar donde aconteció la desafortunada caída es un elemento estructural de la vía que no puede utilizarse para el tránsito de peatones. Nos encontramos ante una zona ajardinada reservada para el correcto desarrollo del arbolado, tal y como establece el artículo 4 del Reglamento de Parques y Jardines del Ayuntamiento de xxxx.

En este sentido, a título ilustrativo, el Dictamen 40/2019 de este Consejo manifestó en un expediente similar lo siguiente: “como sostiene la propuesta de resolución con base en el informe técnico, frente a lo que alega la interesada, la acera presenta una anchura suficiente de paso a la altura del alcorque (aproximadamente 1,9 m.), y es éste un elemento estructural de la vía que no puede utilizarse para el tránsito de peatones, al ser zona ajardinada de acuerdo con el Reglamento de Parques y Jardines de las Ordenanzas Municipales del Ayuntamiento de xxxx. Si pese a ello la reclamante decidió transitar por el lugar, debió extremar la precaución mediante el empleo una diligencia superior a la exigible en condiciones normales, de modo que su inobservancia situaría la causa del daño en la esfera de imputabilidad de la víctima e interrumpiría el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado, necesario para apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración”.

A mayor abundamiento, en este caso, si bien no se aporta ni por la reclamante ni por la Administración dictamen pericial que determine la anchura de la acera donde ocurrió el accidente, un análisis detallado del expediente administrativo permite afirmar que la acera en que se produjo la caída tiene la anchura suficiente para permitir el tránsito peatonal sin tener que atravesar el alcorque, y, por tanto, debe concluirse que el bordillo delimitador del alcorque no se encuentra en el trayecto natural de los viandantes. Además, la caída se produjo a las 12:45 horas, con plena



visibilidad y en una zona cuyo estado presumiblemente era conocido por la reclamante, ya que su domicilio se encuentra en la misma calle.

Por lo expuesto, tomando en consideración el punto concreto en que se produjo la caída -el bordillo que delimita el alcorque-, el desnivel del resalte y las dimensiones y circunstancias de la acera, no puede ser este considerado como un elemento absoluto de riesgo. En estos mismos términos se pronunció este Consejo en un caso similar al que nos ocupa en el reciente Dictamen 114/2022.

A la vista de los documentos obrantes en el expediente, el origen del daño estaría localizado en la esfera de los riesgos ordinarios de la vida y de la responsabilidad de la víctima, al no cumplir esta con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación, extremando la precaución, lo que rompe el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño sufrido.

Por ello, a juicio de este Consejo, cabe concluir que la caída debe imputarse a la falta de diligencia en el deambular de la interesada, circunstancia esta que exonera de responsabilidad al Ayuntamiento.

Esta regla, plasmada en numerosos dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León (por todos 734/2005, 612/2006, o 321/2008) y aplicada también por otros órganos consultivos (por ejemplo, el Consejo Consultivo de Galicia en sus Dictámenes de 6 y 27 de febrero de 2003), tal y como ha establecido de modo reiterado el Consejo de Estado y la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo, supone valorar en estos casos que es exigible a los viandantes el autocontrol de su propia deambulación, obligación esta que excluye toda responsabilidad de la Administración cuando es quebrada por introducirse un elemento extraño a la relación jurídica controvertida, cual es el de la culpa de la víctima.

En consecuencia, 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 Dña. yyyy, 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.