



Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de octubre de 2022, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 479/2022

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 31 de agosto 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. yyy1, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el día 9 de septiembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 479/2022, 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 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 a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 27 de octubre de 2021 Dña. yyy1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 30 de enero de 2020, sobre las 21:00 horas, en la Avenida ccc1, sentido a la plaza de ccc2, al tropezar en la acera debido a la existencia de un agujero por falta de un trozo de terrazo así como a la escasa luz que proporcionaba el alumbrado



público, como consecuencia de lo cual sufrió una lesión en la pierna-rodilla izquierda. Solicita una indemnización de 103.289,85 euros.

Aporta el parte de servicio de la Policía Municipal, reportaje fotográfico relativo al lugar de la caída y diversa documentación médica. Consta también la aportación de autorización, en modelo normalizado, para presentar documentación a favor de D. yyy2, en nombre y representación de la reclamante.

Segundo.- El 20 de diciembre de 2021 se dicta resolución de inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, la cual se notifica a la reclamante. Previamente, el 14 de diciembre de 2021 se había dado traslado de dicha reclamación a la Sección de Responsabilidad Patrimonial del Servicio de Gestión de Patrimonio del Ayuntamiento.

Tercero.- El 31 de enero de 2022 la jefe de Sección de Responsabilidad Patrimonial, solicita al Servicio de Infraestructuras y Movilidad que en un plazo de diez días emita informe en relación con los hechos descritos en la reclamación. El mismo día se requiere al Servicio de Gestión energética que emita informe en un plazo de diez días sobre esos mismos hechos.

Cuarto.- El 9 de febrero de 2022 se emite informe por parte del Servicio de Infraestructuras y Movilidad. Por su parte, el 4 de marzo de 2022, la Sección de Gestión Energética evacúa el suyo.

Quinto.- El 6 de mayo de 2022 se concede trámite de audiencia a la reclamante. El 20 de mayo de 2022 se presentan alegaciones en las que básicamente se ratifica en su solicitud inicial.

Sexto.- El 9 de mayo de 2022 la entidad aseguradora del Ayuntamiento de xxxx remite comunicación en la que considera que no existe responsabilidad de dicho Ayuntamiento.

Séptimo.- El 26 de mayo de 2022 se toma declaración a la testigo Dña. yyy3, propuesta por la reclamante.

Octavo.- El 6 de junio de 2022 se dicta informe-propuesta por parte de la técnico de la Sección de Responsabilidad Patrimonial en el que propone desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.



Noveno.- El 10 de junio de 2022 la reclamante vuelve a presentar escrito, adjuntando nota de prensa de 11 de abril de 2022 e informe del jefe de Sección de Gestión Energética de 9 de abril de 2021.

Décimo.- El 9 de agosto de 2022 se dicta de nuevo informe-propuesta en el sentido de desestimar la reclamación formulada.

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

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo de instrucción del procedimiento, lo que necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en 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, en relación con el artículo 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación se ha interpuesto 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, 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 una reclamación de responsabilidad patrimonial por 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 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, y 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.

Tal como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Sentencia de 16 de abril de 2004, "(...) 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 Administración, a la vista de la documentación existente, considera que ha resultado probado que la caída se produjo en el lugar alegado por la reclamante y por las concretas circunstancias que declara.

No obstante, no se aprecia que el desperfecto existente, teniendo en cuenta todas las circunstancias advertidas, sea especialmente relevante.



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, admitida la causa de la caída, ha de concluirse que, pese a la ocurrencia del percance, la deficiencia alegada no parece tener entidad suficiente para generar un riesgo sustancial para el tránsito peatonal, de conformidad con las fotografías aportadas y los informes del Ayuntamiento, atendiendo a la entidad y superficie del hueco.

Así el informe del Servicio de Infraestructuras y Movilidad de 9 de febrero de 2022 señala que:

“Efectuada visita al lugar de los hechos que se denuncian, se ha podido comprobar que existe un hueco en la acera, de marcada forma triangular, más concretamente un triángulo rectángulo, con catetos de 7, 5 y 9 centímetros y, una hipotenusa de 11,7 centímetros...

»El hueco tiene una superficie de 33,7 cm², mucho menor a la huella media de un pie de una persona en edad adulta, dada la escasa superficie del hueco estudiado parece que por sí solo, no es causa de la caída denunciada”.

A mayor abundamiento, el informe de 4 de marzo de 2022 del jefe de la Sección de Gestión Energética refiere que “El alumbrado público se encendió a la puesta de sol, mucho antes del incidente y no constan partes de averías de ese día y en ese lugar. El nivel lumínico cumplía el Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus Instrucciones técnicas complementarias EA-01 a EA-07”.

En cualquier caso, al igual que se concluyó en el Dictamen 558/2019, de 5 de diciembre, de este Consejo, o el 116/2022 de 4 de mayo (emitidos también en expedientes similares), se considera que la escasa entidad del desperfecto descrito en el informe técnico, y que se aprecia en las fotografías incorporadas al expediente, posibilitaba evitar el accidente, pues se trataba de un hueco de apenas 33 cm². Ha de tenerse en cuenta además que la caída se produjo justo debajo de una farola que cumplía todos los estándares de luminosidad y al lado de un escaparate. 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 sí solo un obstáculo esencialmente peligroso. Ciertamente 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 (...)".

Y si bien la hermana de la reclamante señaló en su declaración de 26 de mayo de 2022 que en el momento del percance había poca luz y era difícil apreciar la existencia de desperfectos en la acera, lo cierto es que la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 5 de marzo de 2019 viene reconocer la preferencia de los informes y declaraciones de los funcionarios de la Administración "pues se presume, por su condición de funcionario, una mayor objetividad e imparcialidad y porque ha sido el que ha intervenido en los dos expedientes de concesión de ayudas de que se trata..."

Por último, hemos de señalar, al igual que hace la propuesta de resolución de 9 de agosto de 2022 que no se aprecia contradicción alguna entre el informe del jefe de la Sección de Gestión Energética de 4 de marzo de 2022 y el informe emitido por esa misma persona el 15 de junio de 2021 y aportado por la reclamante en escrito de fecha de 10 de junio de 2022, ya que éste último se refiere a unas mediciones realizadas en una serie de



calles de la Ciudad de xxxx entre las que no se encuentra la Avenida ccc1, lugar donde se produjo el accidente.

En virtud de lo expuesto, se considera que no existe nexo causal entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público y 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. yyy1, 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.