



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 26 de octubre de 2022, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1, en nombre y representación de D. yyy2*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 547/2022**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 3 de octubre 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. yyy1, en nombre y representación de D. yyy2, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el día 6 de octubre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 547/2022, 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 al Consejero Sr. Herrera Campo.

**Primero.-** El 17 de noviembre de 2021 D. yyy1, en nombre y representación de D. yyy2, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos por este en una caída acaecida el 4 de julio de 2021, en el Paseo de cccc, s/n de dicha ciudad, después de tropezar debido al mal estado de una baldosa (por falta de parte de la misma) de la acera, sin que existiera señal alguna que advirtiera del riesgo.



Como consecuencia de dicha circunstancia es diagnosticado de edema bimallear y dolor a la movilidad concluyendo con resultado de un esguince de tobillo, quedando en situación de incapacidad laboral transitoria desde el 20 de julio de 2021 (tras finalizar el 19 la baja previa en la que se encontraba debido a una lesión de cadera que había requerido intervención quirúrgica) hasta el 22 de octubre de 2021.

Aporta poder de representación, informe de la Policía Local, facturas de las sesiones de rehabilitación, partes médicos para la situación de incapacidad temporal, y diversa documentación médica.

Reclama una indemnización total de 3.677,10 euros, que desglosa en dos conceptos: 3.477,10 euros por perjuicio personal básico de 110 días x 31,61 euros/día (aplicación analógica del texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor), y 200 euros por perjuicio patrimonial por 5 sesiones de rehabilitación.

**Segundo.-** El 7 de marzo de 2022 se dicta Resolución de inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, que se notifica al reclamante y a la compañía aseguradora.

**Tercero.-** El mismo 7 de marzo de 2022 se libra oficio al reclamante, solicitando que presente documentación que acredite fecha y hora en la que se produjeron los hechos, así como especificación de los daños producidos y como tuvieron lugar, y fotografía en detalle, y panorámica, marcando el lugar exacto de los hechos, que permita su identificación. El 15 de marzo siguiente se recibe contestación señalando que "la documentación requerida por el Ayuntamiento de xxxx ya obra en el expediente administrativo."

**Cuarto.-** El 25 de mayo de 2022 se cita a declarar a la testigo de los hechos, propuesta por el reclamante, Dña. yyy3. Dicha declaración se verifica a través de correo electrónico el 31 de mayo de 2022.

**Quinto.-** El 2 de junio de 2022 se libra oficio al reclamante con el objeto de que aporte fotografía que permita identificar a qué altura del Paseo de cccc tuvieron lugar los hechos. El reclamante contesta al oficio el 6 de junio de 2022.



**Sexto.-** El 7 de junio de 2022 se dicta Providencia por la que se solicita al Servicio de Gestión de Patrimonio que emita informe sobre los hechos. Dicho informe es evacuado el 14 de junio de 2022.

**Séptimo.-** El 31 de agosto de 2022 se concede trámite de audiencia al reclamante, que presenta alegaciones el 5 de septiembre de 2022, en las que básicamente se afirma y ratifica en su reclamación inicial.

**Octavo.-** El 19 de septiembre de 2022 se dicta propuesta en sentido desestimatorio, de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

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 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 (LRJSP), 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 LPAC. 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 (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 LRJSP, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

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) 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 haya presentado 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 por el mal estado de la acera.



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 urbanas", según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la LBRL, 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.

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, 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.

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).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas conviertan a estas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa que pueda producirse con independencia del actuar del administrado, porque de lo contrario, aquel se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non*, condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión legal, de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.

Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987 y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente de difícil consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace preciso entre uno y otro elemento. Esta prueba, como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues si este no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el deber jurídico de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado.

Señalado lo anterior, ha de determinarse si la caída que sufrió el 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.



En el supuesto analizado, el informe de la Policía Local de 15 de julio de 2021, aportado junto con la reclamación, expresa que: “debido a que no existió requerimiento a la Policía Local o al centro de emergencias sanitarias de Castilla y León (112), para acudir a ese lugar en el momento de haberse producido la presunta lesión, no pueden determinar que fuera ese el motivo y el lugar donde pudo haberse producido el incidente sanitario.”

No obstante lo anterior, lo cierto es que la declaración de la testigo propuesta (documento 11 del expediente remitido), verificada a través de correo electrónico el 31 de mayo de 2022, corrobora la versión de los hechos ofrecida por el reclamante en su solicitud inicial, apuntando además que la caída tuvo lugar entre las 23:00 y las 24:00 h. de la noche.

Aunque en la propuesta de resolución se establece que “la relación del reclamante con la testigo (de cuya presencia en el lugar de los hechos cuando la Policía Local acudió al mismo no hay constancia alguna en el parte de novedades) sería una circunstancia que afectaría a su credibilidad y objetividad”, sin embargo esta circunstancia por sí sola no invalida el testimonio aportado, debiendo por tanto ser valorado por el órgano administrativo de acuerdo con los principios de la sana crítica, y poniéndolo en relación con el resto de pruebas obrantes en el expediente.

Así la exclusión de un testimonio aun en el supuesto de que hubiera sido objeto de tacha no es tan siquiera un efecto necesario de aquella, cuando la Ley únicamente previene que la tacha se tome en consideración, pero no impide la ponderación del mismo (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2000). Por lo tanto, en el supuesto sometido a dictamen pueden considerarse acreditados tanto la realidad como la certeza de los hechos.

La deficiencia en el pavimento a la que atribuye el reclamante la causa de la caída, y consiguientemente de las lesiones derivadas de aquella, consiste en la ausencia de parte de dicho pavimento, y en concreto de una baldosa.

A partir de ello, debe plantearse si el expresado defecto entraña un peligro imprevisible e inevitable para la deambulación o si, por el contrario, nos encontramos ante una pequeña irregularidad generadora de un riesgo para el tránsito peatonal escaso, previsible y evitable con una diligencia media en la deambulación. Se hace necesaria por tanto en este caso, como en todos, una valoración individualizada 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.

Este Consejo Consultivo, en supuestos de ausencia de parte del pavimento, ha señalado, por todos Dictamen 392/2022 de 28 de julio, que "En el supuesto sometido a dictamen, del informe técnico y de las fotografías incorporadas al expediente, resulta que la ausencia de la baldosa, que no se discute, era fácilmente advertible y sorteable con el empleo de la diligencia adecuada, lo que además se veía facilitado por las circunstancias de que el percance sucedió a plena luz del día y de que la acera era suficientemente amplia para sortear el desperfecto y evitar la caída. De este modo, la falta de empleo de la diligencia adecuada a las circunstancias situaría la causa del daño en la esfera de responsabilidad 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."

Así dicho Dictamen establece que: "De este modo, la falta de empleo de la diligencia adecuada a las circunstancias situaría la causa del daño en la esfera de responsabilidad 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."

En el supuesto sometido a consideración, como se ha señalado, se trata de una deficiencia consistente en la ausencia de parte de una baldosa que deja un hueco de forma rectangular, con unas dimensiones de 32 centímetros de lado largo, 20 centímetros de lado corto y 4 centímetros de profundidad (tal y como se señala en el informe de 14 de junio de 2022 del Servicio de Infraestructuras y Movilidad), en un paseo con ocho metros de anchura, por lo que el desperfecto en el pavimento podría haber sido evitado por el reclamante con una diligencia adecuada, al no estar oculto y ser fácilmente advertible. Así el propio informe de 14 de junio de 2022 viene a concluir que "el hueco es grande, no supone un obstáculo insalvable, ni oculto, siendo fácilmente evitable por la zona en perfectas condiciones del paseo, que tiene un ancho de 8 metros".

No obstante, las conclusiones del precitado Dictamen 392/2022 no son completamente extrapolables al presente caso, pues aparte de la existencia de la testigo a la que se ha hecho referencia anteriormente, la profundidad de la baldosa es sensiblemente superior (4 cm frente a 2,5 cm) y, sobre todo, el incidente aquí ha tenido lugar entre las 23:00 y las 24:00 horas del



24 de julio de 2021, por lo tanto, con ausencia total de luz solar. Estos hechos, unidos a que no existiera señalización alguna relativa al defecto en el pavimento, determinan a criterio de este Consejo la existencia de una concurrencia de culpas entre la Administración y el reclamante de un 50% para cada uno.

Sin perjuicio de cual, consta también en el expediente que en la actualidad el pavimento se encuentra en perfectas condiciones, habiendo sido reparado por los Servicios Municipales en fechas posteriores a la caída del interesado, tal y como se acredita con el citado informe de 14 de junio de 2022.

**6ª.-** Respecto al importe de la indemnización, el reclamante solicita un total de 3.677,10 euros, desglosados a su vez en dos conceptos: 3.477,10 euros por 110 días de perjuicio personal básico, a razón de 31,61 euros día, y 200 euros de perjuicio patrimonial por 5 sesiones de rehabilitación, a razón de 40 euros cada una.

En cuanto al primer concepto, el propio reclamante aclara en su solicitud inicial que "se encontraba de baja debido a una lesión de cadera que había requerido una intervención quirúrgica, obteniendo el alta de la misma el día 19 de julio de 2021. Esta lesión previa no ha repercutido en los hechos descritos en el Hecho Primero ni se solicita indemnización alguna por ello. Por esta razón, no es hasta la fecha del 20 de julio de 2021 en que se expide parte inicial de incapacidad temporal debido a la lesión descrita en el Hecho Primero, es decir la lesión en el tobillo del día 4 de julio".

Si bien se han aportado los partes de baja y de alta, en realidad, la fecha inicial que habría que tomar como referencia es la de 20 de julio de 2021 (fecha inicial de la baja por el percance que ha dado lugar al presente expediente) y la fecha final sería no el 22 de octubre de 2021, sino el 17 (que es la fecha de efectos del alta que se señala en el parte aportado), y en consecuencia no han transcurrido en verdad 110 días cuyo perjuicio se reclama sino solo 89, y por tanto la indemnización por días de perjuicio personal básico debe alcanzar solo la cantidad de 2.813,29 euros.

Respecto al perjuicio patrimonial por las 5 sesiones de rehabilitación a las que fue sometido el reclamante, si bien se aportan las facturas de las mismas, y estas han sido abonadas, de ninguno de los informes médicos obrantes en el expediente se extrae que el reclamante precisase de dicha rehabilitación para su completa recuperación. Así en el informe de urgencias



de 4 de julio de 2021 se establece como tratamiento para el esguince de tobillo una Resonancia Magnética, cita en traumatología y enantyum de 25 gramos cada ocho horas durante tres días. El propio reclamante en su solicitud inicial manifiesta que "debido a las fuertes molestias sufridas por mi representado y fruto de su deseo de reanudar su actividad laboral como funcionario del Cuerpo Nacional de Policía, acude a varias sesiones de rehabilitación, siendo abonadas por aquel de manera privada." En consecuencia, no se considera que proceda indemnización alguna por este concepto.

En total, al existir la concurrencia de culpas señalada, aplicando la reducción del 50% sobre la cuantía de los conceptos realmente indemnizables (un total de 2.813,29 euros) resulta una indemnización de 1.406,64 euros.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, por importe de 1.406,64 euros, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1, en nombre y representación de D. yyy2, 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.