



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 15 de diciembre 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 598/2022**

### **I ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 8 de noviembre 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 10 de noviembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 598/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa su ampliación, 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 9 de junio de 2022 Dña. yyy1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, en la que manifiesta que "El día 2 de noviembre de 2021, sobre las 11:49 horas de la mañana, como consecuencia de la lamentable situación de la acera sita en la calle cccc de xxxx, la que suscribe sufrió un accidente en la misma, siendo atendida con posterioridad en el Servicio de Urgencias del Hospital hhhh,



habiendo sufrido fractura del maléolo peroneo izquierdo como consecuencia de la caída". Solicita una indemnización de 5.679,99 euros.

Adjunta con su reclamación diversos informes médicos, informe emitido por la Policía Local (que adjunta reportaje fotográfico), y facturas abonadas.

**Segundo.-** El 15 de julio de 2022 se admite a trámite la reclamación, se nombra instructor del procedimiento, y se acuerda practicar de oficio las siguientes pruebas:

«Solicitar informe al Servicio de Obras sobre estado general de la acera en la referida vía pública y observaciones que pudieran ser de interés.

»Dar traslado a la aseguradora municipal de la presente reclamación".

**Tercero.-** El 28 de julio de 2022 el Servicio de Obras y Mantenimiento evacúa el informe solicitado.

**Cuarto.-** El 3 de agosto de 2022 se concede trámite de audiencia, sin que la reclamante presente alegaciones. Por su parte, la compañía aseguradora del Ayuntamiento, en escrito de 9 de agosto siguiente, considera que procede dictar resolución desestimatoria, y que, en cualquier caso, la valoración del daño ascendería a 3.935,88 euros.

**Quinto.-** El 27 de octubre 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 el artículo 4 de la LPAC. La competencia para resolver la reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a los artículos 21.1.s), 21.3 y 23.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la LPAC.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC.

**4ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece que "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos".

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos: a) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley; c) imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño; d) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o



anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo, se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en una caída ocurrida, según la reclamante, por el mal estado del firme de la acera por la que caminaba.

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, la propuesta de resolución señala “que no se puede demostrar que la caída tuviera lugar, al contar solo (...) con la reclamación de la interesada y un atestado el cual no prueba la caída en el lugar y en la hora”. Pero lo cierto es que la realidad y certeza de los hechos, y el lugar en que sucedieron, puede considerarse acreditada a la luz del atestado policial levantado el mismo día 2 de noviembre de 2021 a las 11:49 horas (instantes después del percance), en el que se recoge “Que D. yyy2 (esposo de la accidentada) manifiesta al Oficial que suscribe que su mujer se ha tropezado como consecuencia del mal estado de la acera, concretamente en la confluencia de las calles cccc y la travesía del mismo nombre. Por tal motivo se procede a dejar nota al servicio municipal correspondiente (obras) para su reparación. Que se procede a dejar constancia fotográfica del estado de la acera, la cual se adjunta al presente informe”.

Sentado lo anterior, la deficiencia del pavimento a la que la reclamante atribuye la causa de la caída, y consiguientemente, de las lesiones derivadas de ella, consiste, según el informe del Servicio de Obras y Mantenimiento del Ayuntamiento de 28 de julio de 2022, en “algunas variaciones de la planeidad de la superficie y ausencia de algunas piezas del pavimento de la acera”.

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 deambulaci3n.

En este sentido, en el referido informe del Servicio de Obras y Mantenimiento se seala lo siguiente: "Se hace constar que la acera tiene una anchura de 2,40 m, presentando en el punto donde se produjo el accidente ausencia de baldosas y piezas levantadas por mal estado de la sub-base de la misma. Esto imposibilita el normal discurrir de los peatones, agravado por la presencia de arbustos y matas de hierba y vegetaci3n junto a la acera. Esto imposibilita el normal discurrir de los peatones en este espacio de acerado de dimensiones 80 x 40 cm. No obstante, el espacio p3blico urbanizado en esta calle cuenta en el otro margen del parterre, en el mismo tramo de viario en cuesti3n, con una acera con una anchura de paso libre de 2,20 m y 3ptimas condiciones de accesibilidad y seguridad conforme a la normativa vigente, con absoluta planeidad de las piezas del pavimento. En consecuencia, se pod3a haber evitado el desperfecto, al ser perfectamente apreciable tanto visual como f3sicamente. Asimismo, el obst3culo pod3a evitarse sin precisar cambio de acera en el tr3nsito peatonal, al contar con una anchura global de 2,40 m y tener suficiente plataforma de acerado, que ampl3a su anchura en la zona de confluencia con Traves3a cccc. El 3rea donde aconteci3 el suceso indicado presenta en globalidad caracter3sticas adecuadas para la circulaci3n de personas (...)".

No obstante lo anterior, de las fotograf3as aportadas por el propio atestado de la Pol3c3a Local resulta un evidente deterioro de las baldosas que forman la acera en el punto donde ocurri3 la ca3da, bien por ausencia, bien por un importante desgaste de las mismas, as3 como que adem3s tal deterioro afecta pr3cticamente a la totalidad de la anchura de la acera, lo cual obligar3a a los viandantes a circular por la calzada en ese tramo.

A mayor abundamiento, las fotograf3as adjuntadas con el informe del Servicio de Obras y Mantenimiento acreditan que se han acometido actuaciones de reparaci3n y nivelaci3n en ese punto, y que dichas reparaciones han cubierto la anchura total de la acera, lo que corroborar3a el hecho de que los desperfectos afectaban tambi3n a todo el ancho de la misma.

Por ello, la reclamaci3n debe estimarse, ya que el Ayuntamiento es el responsable de la pavimentaci3n, mantenimiento y conservaci3n de las v3as p3blicas urbanas (art3culo 26.1.a de la LBRL), y el defecto constatado puede efectivamente constituir riesgo para los viandantes.





**6ª.-** En relación con la cuantía indemnizatoria, teniendo en cuenta que la Administración propone desestimar la reclamación, que la interesada reclama 5.679,99 euros (por 1 día de perjuicio grave, 45 días de perjuicio moderado, 95 días de perjuicio básico y 71,3 euros de gastos de expedición de documentos) sin aportar informe pericial de valoración del daño corporal que avale su pretensión, y que la aseguradora de la Administración entiende que existe pluspetición en la reclamación, al valorar sus peritos los daños en 3.935,88 euros, este Consejo considera que la fijación de la indemnización deberá realizarse en un posterior expediente contradictorio en el que se concreten los daños sufridos y su valoración.

En todo caso, la cuantía resultante 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 los términos indicados en el presente Dictamen, 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.