



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 9 de febrero de 2023, 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 33/2023**

### **I ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 16 de enero 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 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 19 de enero de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 33/2023, 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 14 de junio de 2022 Dña. yyyy, de 71 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños ocasionados por una caída sufrida el 2 de octubre de 2021 en la acera del vial de incorporación de la carretera ccc1 a la Avenida ccc2 de la ciudad, junto al edificio qqqq, al tropezar con una baldosa levantada. El accidente le ocasionó fractura de radio distal izquierdo.



La reclamante ha aportado documentación clínica relativa a la asistencia sanitaria recibida, una fotografía del lugar ya reparado y parte del servicio realizado por la Policía Local el día del accidente.

**Segundo.-** El 13 de julio de 2022 el Servicio de Conservación de la Vía Pública del Ayuntamiento informa que "La deficiencia a la que la interesada achaca su accidente podría corresponder con alguna de las losas de hormigón de 40 x 20 x 6 cm que en el tramo de acera de referencia se encontraban levantadas por el empuje de las raíces de los árboles, y que producían cejas o resaltos de hasta 2-3 cm. Este C.C.V.P. procedió durante el mes de octubre de 2021 a una campaña de reparación de deficiencias del pavimento de ambas aceras de la Avda. ccc2, entre las que se encontraba el tramo objeto de la denuncia".

**Tercero.-** Concedido trámite de audiencia a la reclamante, presenta alegaciones el 30 de septiembre en las que reitera la pretensión.

**Cuarto.-** Por Decreto del Alcalde-Presidente de 2 de noviembre de 2022, se resuelve desestimar la reclamación planteada, el cual fue notificado a la reclamante el 15 de noviembre.

**Quinto.-** El 12 de diciembre de 2022 se interpone recurso de reposición frente al Decreto citado, en el que la reclamante reitera la pretensión y cifra la indemnización reclamada de forma provisional en un total de 15.259,92 euros, con el desglose que detalla por los conceptos de perjuicio personal particular moderado y perjuicio personal básico.

**Sexto.-** El 11 de enero de 2023 se formula propuesta de resolución desestimatoria del recurso de reposición interpuesto.

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.-** Se solicita al Consejo Consultivo de Castilla y León que dictamine 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. Corresponde el conocimiento del asunto a la Sección Segunda según lo establecido en el apartado tercero, 2.e), del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

El citado artículo 4.1.i).1º dispone que será preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León en los expedientes de responsabilidad patrimonial tramitados por las Administraciones Locales cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 3.000 euros.

La consulta preceptiva ha de ser previa a la resolución final que se adopte en el procedimiento de responsabilidad patrimonial (artículo 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), y ello porque la finalidad del dictamen es coadyuvar a garantizar la legalidad de la resolución que finalmente se adopte, objetivo que solo puede lograrse si aquel se emite con anterioridad a la decisión final del procedimiento.

Como se dijo en el Dictamen 543/2018, de 11 de enero de 2019, de este Consejo, en consulta con problemática similar formulada por el mismo Ayuntamiento, el Consejo de Estado ha señalado reiteradamente (por todos, Dictamen 767/2017, de 26 de octubre, y los que en él se citan) que "son diversos los motivos que conducen a contemplar el dictamen del Consejo de Estado [y, por ello, también de los Consejos Consultivos autonómicos] como un informe de carácter final, situándolo en el orden de tramitación de los expedientes inmediatamente antes de la resolución. El dictamen número 699/93, de 3 de junio de 1993 recuerda que para ello `en primer lugar existe un argumento constitucional derivado del artículo 107 de la Norma Fundamental. Este precepto configura al Consejo de Estado como «supremo órgano consultivo». La regulación constitucional implica la imposibilidad de situar por encima de su dictamen el de ningún otro órgano asesor o informante´.

»El dictamen debió ser solicitado antes de poner fin a la vía administrativa mediante la decisión del Alcalde (siendo la resolución de la responsabilidad patrimonial uno de los actos que ponen fin a dicha vía ex artículo 114.1.e de la Ley 39/2015), cuando solo son recurribles en reposición (recurso de carácter potestativo) los actos que ponen fin a dicha vía administrativa (artículo 123.1 de la Ley 39/2015), resultando, además, que el



plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso es de un mes (artículo 124.2 de la Ley 39/2015).

»Omitir -como aquí ha ocurrido- en el procedimiento el dictamen del Consejo de Estado no es un vicio subsanable, habida cuenta de la consideración de dicho dictamen como 'un trámite esencial, imprescindible e insustituible' (dictamen número 279/97, de 5 de junio) que puede determinar, por dicha omisión, la nulidad del acto administrativo. A la luz de la actual legislación, por el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, por haber sido dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

»En idéntico sentido, la jurisprudencia ha venido equiparando la ausencia de trámites esenciales o inexcusables a la ausencia total del procedimiento legalmente establecido de tal modo que la omisión del dictamen del Consejo de Estado constituye un vicio de nulidad radical al entenderse dictado 'prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido'.

»Señala así el dictamen del Consejo de Estado número 381/2007, de 1 de marzo: 'La jurisprudencia viene declarando que la omisión del trámite del dictamen del Consejo de Estado constituye un vicio esencial del procedimiento, equiparable a su omisión completa y total, de tal suerte que la resolución dictada faltando éste debe calificarse de nula de pleno derecho'.

En el supuesto examinado, la reclamación de responsabilidad patrimonial ya se ha desestimado por Decreto de 2 de noviembre de 2022 y es, con motivo de la tramitación del recurso de reposición interpuesto frente a ella, cuando se solicita el dictamen de este Consejo Consultivo.

De acuerdo con lo expuesto, la resolución del recurso de reposición solo puede declarar la nulidad de la resolución, a la vista de la causa de nulidad de pleno derecho advertida, causa que, si bien no se ha alegado por la recurrente, en la medida que no se causa indefensión ni a ella ni a ningún otro interesado y por razones de economía procedimental, no habría inconveniente en apreciar de oficio en este supuesto concreto. Por ello, procedería anular la resolución por este motivo formal.

Una vez anulada, procedería retrotraer el procedimiento al momento de formular la propuesta de resolución, momento en el cual debería solicitarse y emitirse el dictamen de este Consejo Consultivo y, posteriormente



dictar nueva resolución, frente a la cual el interesado podrá interponer los recursos que procedan.

Ante ello, y atendiendo al principio de economía procedimental, se procede a analizar el fondo del asunto objeto de reclamación.

**2ª.-** Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se ha instruido con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

**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 reclamación de responsabilidad patrimonial corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en el artículo 124.4.º y 124.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación se ha interpuesto en plazo, de acuerdo con lo previsto 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, 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 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 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 daños sufridos en una caída por el mal estado de la vía pública.

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 2.568/86, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, 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 Ley 7/1985, de 2 de abril, 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 sólo 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 ésta sea. El cumplimiento o no de aquella obligación sólo 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre. 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, no existe una prueba gráfica de la situación del lugar al tiempo del accidente, pues la única fotografía que consta en el expediente es la que se aporta con la reclamación y corresponde, según se indica en ella, a la acera ya reparada. El informe técnico emitido en el expediente señala que en el lugar del accidente existían losas levantadas por el empuje de las raíces de los árboles, y que producían cejas o resaltos de hasta 2-3 cm.

De este modo, y de acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta el desnivel podría calificarse como insignificante (entre 0-2, o 2.5 centímetros), circunstancia que, unida a la visibilidad del desperfecto, atendiendo a la hora en la que se produce la caída (18:20 horas del 2 de octubre) y a la amplitud de la acera de tránsito que se aprecia en la fotografía, posibilitaba evitar el accidente con el empleo de una diligencia razonable. De este modo, el origen del daño estaría localizado en la esfera de imputabilidad de la víctima, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación, lo



que determina la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido.

Además, el Ayuntamiento, según consta en el informe técnico, procedió con diligencia, pocos días después del accidente, a realizar labores de reparación de deficiencias del pavimento en la zona indicada por la reclamante, por lo que la actuación municipal puede considerarse adecuada al estándar de servicio exigible.

Por ello, al no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, procede desestimar la reclamación planteada, una vez que se anule el Decreto del Alcalde-Presidente de 2 de noviembre de 2022, en los términos señalados en la consideración jurídica primera de este dictamen.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución desestimatoria, en los términos señalados en este dictamen, 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.