



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 15 de noviembre 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 406/2023**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 19 de septiembre 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 21 de septiembre de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 406/2023, 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 al Consejera Sra. Ares Gonzalez.

**Primero.-** El 14 de abril de 2023 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos a causa de una caída acaecida el 23 de agosto de 2021, sobre las 12:30 horas, al tropezar con unas baldosas levantadas en la avenida cccc a la altura del número 34, de esa localidad. Manifiesta que "el pavimento de la citada acera pública se encontraba el día de los hechos, así como, con



anterioridad éstos y posterior a los mismos, absolutamente desnivelado, esto es, las baldosas se hallaban alguna hundidas y otras levantadas, suponiendo un peligro para cualquier viandante, que camina y transcurre por la referida acera del municipio". La caída le provocó fractura subcapital de fémur derecho.

Cuantifica la indemnización que reclama en 30.380,65 euros, con el siguiente desglose: 2 días de perjuicio particular grave (158,04 euros); 278 días de perjuicio particular moderado (15.228,84 euros); 142 días de perjuicio básico (4.488,62 euros); intervención quirúrgica (1.150,00 euros); secuela de perjuicio funcional (7.815,14 euros); y secuela de perjuicio estético (1.540,01 euros).

Adjunta a su escrito DNI, fotografías del lugar de la caída, diversa documentación médica, atestados de la Guardia Civil y dictamen médico pericial de 21 de marzo de 2023.

**Segundo.-** Mediante resolución de Alcaldía de 8 de agosto de 2023, se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

**Tercero.-** El 1 de septiembre el arquitecto municipal emite informe en el que indica lo siguiente:

"Como se aprecia la zona objeto del informe, es un tramo recto en una calzada amplia, con una anchura aproximada de 1,80 metros, delimitada por la derecha con bordillo jardinero, que separa de la zona no urbanizada y por la izquierda, en unas zonas dispone de vallado separador de la calzada, y en otras no, pero existe bordillo y cuneta a nivel inferior de la calzada para la recogida de aguas. Como se puede ver, la zona dispone de buena visibilidad y las baldosas de garbancillo, aunque puedan tener pequeñas pestañas, permiten poder pasear con seguridad, no se habían producido, ni se han vuelto a producir caídas de las que el Ayuntamiento tenga conocimiento.

»(...)

»Existen algunas pequeñas irregularidades en el pavimento, puede haber alguna baldosa mal fijada, entre los miles de baldosas de la Avenida, pero no con las dimensiones que provoquen una caída".



**Cuarto.-** El 12 de septiembre de 2023 se formula informe-propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

**Quinto.-** Por Acuerdo de 6 de octubre de 2023, del Presidente del Consejo Consultivo se requirió al Ayuntamiento que completara el expediente, con la documentación acreditativa de la concesión del preceptivo trámite de audiencia a la interesada y con una nueva propuesta de resolución. En la misma fecha se suspende el plazo para emitir dictamen.

**Sexto.-** El 9 de octubre se recibe en el Consejo la documentación relativa al trámite de audiencia concedido, en el que no se han presentado alegaciones, pero no se ha enviado una nueva propuesta de resolución.

Analizada dicha documentación, se reanuda el cómputo del plazo para emitir 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, se advierte que tras la concesión del preceptivo trámite de audiencia el 6 de octubre de 2023, el Ayuntamiento ha vuelto a remitir la propuesta de resolución de 12 de septiembre, por lo que no ha atendido debidamente el requerimiento efectuado por este Consejo. Ahora bien, dado



que la interesada no ha presentado alegaciones en tal trámite y con el fin de no demorar la tramitación, se procede a la emisión del dictamen sobre el fondo, sin perjuicio de recordar que la resolución que se dicte debe hacer mención al trámite de audiencia concedido.

**3ª.-** Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. La competencia para resolver la reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a 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 de la LPAC.

La interesada ha ejercitado su derecho 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 además 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 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.-** Acreditada la realidad y certeza de los hechos alegados y los daños sufridos y la regularidad formal de la petición, ha de analizarse si el daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

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.

Resulta 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.

Este precepto debe ser considerado junto con el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que establece que "1. 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".

Tal y como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, entre otras en sentencias de 16 de abril de 2004 y de 8 de marzo de 2019, "(...) 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".

Sin embargo, 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.



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.

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.



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 Castilla y León, 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".

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la parte reclamante y la prestación del servicio público, es



necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, 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, 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.

El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial debido a los daños sufridos por la reclamante, al tropezar y caer a "consecuencia del levantamiento y hundimiento de pluralidad de baldosas de canto rodado de la citada acera". Junto con su reclamación, aporta fotografías en las que puede observarse el mal estado del pavimento.

Pues bien, es un hecho no controvertido que el pavimento presentaba deficiencias, a la vista de las numerosas fotografías que obran en el expediente y que indican una indebida conservación y mantenimiento del estado de la acera. Ahora bien, este extremo no es suficiente para reconocer la responsabilidad de la Administración, por lo que procede analizar las circunstancias concurrentes en el supuesto examinado.

En cuanto a la entidad del desperfecto de la calzada, la reclamante describe la irregularidad del acerado como "levantamiento y hundimiento de baldosas", sin que de su relato se infiera dato alguno sobre la dimensión del desnivel. Frente a ello, el informe del arquitecto municipal señala que "Existen algunas pequeñas irregularidades en el pavimento, puede haber alguna baldosa mal fijada, entre los miles de baldosas de la Avenida, pero no con las dimensiones que provoquen una caída". Por tanto, este Consejo Consultivo considera que los datos obrantes en el expediente permiten concluir que el levantamiento y hundimiento de la calzada era irrelevante, sin que pueda considerarse que el desnivel del pavimento alegado constituya un riesgo para los viandantes.

A lo anterior debe añadirse que el técnico municipal indica que el tramo donde acaeció el percance es recto, con buena visibilidad y con una anchura suficiente a fin de advertir y evitar la deficiencia alegada. Manifiesta "Como se aprecia la zona objeto del informe, es un tramo recto en una calzada amplia, con una anchura aproximada de 1,80 metros, delimitada por la derecha con bordillo jardinero, que separa de la zona no urbanizada y por





la izquierda, en unas zonas dispone de vallado separador de la calzada, y en otras no, pero existe bordillo y cuneta a nivel inferior de la calzada para la recogida de aguas. Como se puede ver, la zona dispone de buena visibilidad y las baldosas de garbancillo, aunque puedan tener pequeñas pestañas, permiten poder pasear con seguridad, no se habían producido, ni se han vuelto a producir caídas de las que el Ayuntamiento tenga conocimiento. (...)”. Junto a ello, no cabe obviar que la caída se produjo las 12:30 horas, y por tanto con plena visibilidad.

En consecuencia, el origen del daño estaría localizado en la esfera de los riesgos ordinarios de la vida y de la responsabilidad de la propia víctima, que en todo caso tiene el deber de observar la diligencia exigible en el control de la propia deambulación. Todo lo cual, atendidas las circunstancias que han quedado acreditadas en el procedimiento, determina la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido, y por tanto la desestimación de la reclamación.

### **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.