



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 31 de octubre de 2023, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 428/2023

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 9 de octubre 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 D. yyy2, en nombre y representación de 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 11 de octubre de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 428/2023, 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 Consejero Sr. Herrera Campo.

Primero.- El 23 de noviembre de 2022 D. yyy2, en nombre y representación de Dña. yyy1, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños producidos por una caída sufrida el día 10 de diciembre de 2021, cuando caminaba por la calle cccc de dicha ciudad, "como consecuencia del deficiente estado de la



acera, que presentaba varias baldosas sueltas y con relieve". No señala la hora exacta en que se produjo el percance.

Afirma que a consecuencia de dicha caída la interesada sufrió una fractura de troquíter de húmero proximal derecho, siendo primero atendida en el Servicio de Urgencias del Complejo Asistencial Universitario de xxxx, y posteriormente en el Servicio de Traumatología de ese centro. Además, señala que ha sido sometida "a tratamiento rehabilitador hasta el día 10-05-22 y recibiendo Alta a petición propia por el servicio de Traumatología el día 16-06-22, con la prevención de continuar con ejercicios domiciliarios y evitar maniobras desencadenantes del dolor".

No cuantifica los daños que reclama.

Adjunta a la reclamación el atestado de la Policía Local con reporte fotográfico del estado de la acera, y diversa documentación médica.

Segundo.- El 14 de diciembre de 2022 la parte reclamante presenta informe de valoración de daño corporal emitido por facultativo especialista en Medicina de la Educación Física y Deporte, a instancias de la aseguradora ssss, y cuantifica la indemnización en 30.806,06 euros. También aporta factura de diversas sesiones de rehabilitación recibidas en clínica privada.

Tercero.- Obran en el expediente informes de la Sección de Gestión Energética y del Servicio de Infraestructuras y Movilidad del Ayuntamiento.

Cuarto.- El 8 de febrero de 2023 presta declaración el testigo propuesto en el escrito de reclamación, esposo de la accidentada, con el resultado que figura en el expediente.

Quinto.- El 23 de mayo de 2023 se concede trámite de audiencia a la reclamante, sin que conste que haya presentado alegaciones. Sí que constan, en cambio, las presentadas por la aseguradora municipal.

Sexto.- El 18 de septiembre de 2023 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

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 transcurrido desde que se presenta la reclamación hasta que se formula la propuesta de resolución. Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración de los principios y criterios que han de regir la actuación administrativa, 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 reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a los artículos 21.1.s) y 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 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 un expediente de responsabilidad patrimonial por daños sufridos en una caída ocurrida, según alega la reclamante, como consecuencia de unas baldosas sueltas y con relieve.

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, 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 puede considerarse acreditado que la reclamante sufrió una caída en el lugar y en la forma indicada en la reclamación, con base en el informe de la Policía Local inmediatamente posterior al siniestro. A ello cabe añadir que los informes de Urgencias del Complejo Asistencial Universitario de xxxx, si bien no sirven para probar las circunstancias concretas del percance relatadas por la reclamante, sí describen unas lesiones y daños compatibles con el mismo. Esta circunstancia también es corroborada por la declaración del testigo, propuesto en la reclamación inicial.

Una vez resuelta esta cuestión previa, según el repetido escrito inicial, la deficiencia en el pavimento a la que la reclamante atribuye la causa de la caída, y por tanto de las lesiones derivadas de la misma, consistiría en "el deficiente estado de la acera, que presentaba varias baldosas sueltas y con relieve", tal y como se ha apuntado anteriormente.

A partir de ello, debe plantearse si el indicado defecto entraña un peligro imprevisible e inevitable para la deambulación o si, por el contrario, se trata de una pequeña irregularidad generadora de un riesgo para el tránsito peatonal escaso, previsible y sobre todo evitable con una diligencia media.

En este sentido, el informe de intervención de la Policía Local señala simplemente: "Comisionados por la Central, se acude al lugar de referencia por el hecho enunciado, donde se identifica a yyyy (...), quien manifiesta que se encontraba paseando y sufrió una caída accidental. Como consecuencia de esta, refería dolores en el hombro derecho, siendo asistida y trasladada al Complejo Asistencial Universitario de xxxx, por el 112. Intervienen: 3974-3187". Detalla además la Policía Local que el incidente tuvo lugar a las 18:40 horas, pero no especifica ni relata el estado en el que se encontraba la vía u otras circunstancias concurrentes.

Por otro lado, el informe del Servicio de Infraestructuras y Movilidad señala que "Las baldosas que forman el pavimento, son cuadradas tipo 'taco' de 30 centímetros de lado y 4 centímetros de grosor. A la vista de la documentación obrante en el expediente, se estima que el resalte sobre la rasante de la acera que provoca la caída es de 2 centímetros".

La interesada no presenta prueba pericial que permita desvirtuar las conclusiones de ese informe técnico municipal, ni realiza alegaciones al respecto.



El expresado informe, junto con la declaración el 8 de febrero de 2023 del testigo propuesto, prueban que la causa de la caída fue la existencia en el pavimento de un desnivel de 2 centímetros, que parece coincidir con el comienzo del vado para acceso a los garajes existente en ese punto de la acera. Estas circunstancias se pueden comprobar, de forma notoria, en las fotografías adjuntas al acta policial (páginas 7 y 8 del expediente).

Este Consejo, de forma reiterada, ha estimado insignificantes o de poca relevancia desniveles cuya sobreelevación máxima era de 2,5 centímetros. En este caso aparece acreditado la existencia de un desnivel inferior a ese límite, aproximadamente de 2 centímetros.

A mayor abundamiento, el percance se produjo a las 18:40 horas del 10 de diciembre de 2021. Y a este respecto el informe de la Sección de Gestión Energética de 14 de marzo de 2023 señala lo siguiente:

“Incidente día 10 de Diciembre de 2021. (se desconoce la hora del incidente).

»C/ cccc, 16.

»- Hora encendido alumbrado: 17:49.

»- Número de luminarias.

»Hay 1 luminaria en brazo en la misma fachada a unos 6 metros de la entrada del portal nº 16. (Adjunto fotografía)

»- La zona es visible con el alumbrado encendido.

»- No hay incidencia en esa fecha de que el alumbrado no funcionase correctamente”.

Es decir, a la hora en la que acaecieron los hechos el alumbrado municipal ya se encontraba encendido y existía una luminaria a apenas seis metros de donde se produjo el accidente.

Por lo expuesto, el daño tendría su origen en la falta de diligencia en la marcha de la propia accidentada y carecería de la nota de antijuridicidad.



En consecuencia, al no concurrir en el presente supuesto los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, 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 D. yyy2, en nombre y representación de 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.