



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 11 de julio de 2024, 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 294/2024**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 16 de junio de 2024 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 20 de junio de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 294/2024, 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 presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la consejera Sra. Ares González.

**Primero.-** El 28 de agosto de 2023 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 11 de enero de 2023, sobre las 18:45 horas, a la altura del número 15 de la calle cccc de esa ciudad, al tropezar con "una baldosa de gran tamaño que sobresalía y se movía notablemente". Afirma que el percance le causó fractura de radio



distal derecho y contusiones. Reclama una indemnización de 9.604,60 euros por 117 días de perjuicio moderado y 3 puntos de secuelas.

Adjunta el informe de urgencias, otros informes médicos y fotografías del lugar donde aconteció el accidente (dice aportar un vídeo en el que se aprecia la movilidad de la baldosa, pero tal vídeo no figura en el expediente). Propone la prueba testifical de una persona a la que identifica.

**Segundo.-** El 30 de agosto de 2023 la Policía Municipal informa que no existió intervención alguna relacionada con el percance.

**Tercero.-** El 5 de septiembre de 2023 el Servicio de Espacio Público e Infraestructuras emite informe en el que señala que "La deficiencia a la que la interesada achaca su accidente, consistía en la existencia de una losa de terrazo tipo pétreo de 50 x 50 x 5 cm rota y movida que en uno de sus vértices presentaba una ceja o resalto de aproximadamente 15 mm. Esta deficiencia, junto con otras similares a lo largo de la calle, es fruto del continuo tráfico pesado de carga y descarga que a diario soporta dicho vial y que obliga a intervenciones periódicas de conservación. En concreto, este [Centro de Conservación de la Vía Pública] ha realizado varias campañas a lo largo del presente ejercicio, en las fechas: 18/01, 03/05 y 18/07 en las que se han reparado tanto la citada deficiencia como otras muchas en la c/ cccc".

**Cuarto.-** El 30 de noviembre de 2023 se toma declaración a la testigo propuesta.

**Quinto.-** El 5 de enero de 2024 la aseguradora del Ayuntamiento valora los daños reclamados en 8.785,12 euros (7.241,13 euros por 117 días de perjuicio moderado y 1.543,99 euros por 2 puntos de secuelas funcionales). Y añade que "Las lesiones ya están estabilizadas y no requieren más seguimientos médicos. Se consideran los días como moderados por tratamiento rehabilitador y consultas con especialistas".

**Sexto.-** Concedido el trámite de audiencia a la reclamante, presenta alegaciones en las que considera acreditada la causa del percance, discrepa de la valoración de daños realizada por la aseguradora de la Administración y reitera su pretensión resarcitoria. Adjunta un vídeo en el que se aprecia la movilidad de la baldosa (aunque dice aportar también una fotografía, ésta no figura en el expediente remitido).



**Séptimo.-** El 13 de junio de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que la deficiencia era de escasa entidad y, que pese a ser oscilante, no podía calificarse como riesgo oculto.

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 presente reclamación corresponde al alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a lo establecido en los artículos 124.4.ñ) y 124.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante 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 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.-** En cuanto al fondo del asunto, la reclamante alega que los daños se produjeron al tropezar con una baldosa oscilante y sobreelevada que había en 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.



La eventual responsabilidad del Ayuntamiento encuentra además su base en el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, el cual 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 los artículos 25.2.d) y 26.1.a) de la LBRL, lo que necesariamente incluye su mantenimiento.

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 (dictámenes 105/2012, de 14 de marzo; 365/2014, de 29 de agosto; y 113/2015, de 25 de marzo).

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 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.



En el supuesto sometido a dictamen, el Ayuntamiento no cuestiona la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante, pero sí la forma de producirse el percance y su causa, lo que le lleva a proponer la desestimación de la reclamación.

En cuanto a la deficiencia, el informe del Servicio de Espacio Público e Infraestructuras señala que la losa que causó el percance tiene unas dimensiones de 50 x 50 x 5 centímetros, estaba rota y movida que en uno de sus vértices y presentaba un resalto de aproximadamente 15 milímetros. Y añade que "Esta deficiencia, junto con otras similares a lo largo de la calle, es fruto del continuo tráfico pesado de carga y descarga que a diario soporta dicho vial y que obliga a intervenciones periódicas de conservación".

Pese a tratarse de una baldosa oscilante, la Administración consultante propone desestimar la reclamación. Argumenta que "el desnivel existente en la vía pública, si bien generaba una irregularidad, no podría considerarse suficientemente grave o peligrosa como para generar un riesgo imputable a la Administración, sin que, atendiendo a sus características, quepa considerarla en puridad como riesgo oculto, toda vez que la irregularidad era visible, y, en todo caso, de conformidad con la declaración del testigo cabe presumir casi con certeza que la caída no tuvo lugar debido a que una baldosa oscilante desestabilizó la marcha de la reclamante sino que tropezó con un resalte de pequeño tamaño. En el video proporcionado y aun asumiendo que esa era la concreta baldosa con la que tropezó la reclamante (revisado el video desconocemos frente a qué portal se ubicaba) se observa que el oscilamiento es leve y que parece requerir de cierto peso para producirse".

Si bien es cierto que es doctrina de este Consejo que la presencia de baldosas sueltas u oscilantes constituye un riesgo oculto para los peatones cuya materialización daría lugar a responsabilidad patrimonial, también lo es que para ello es necesario que la causa determinante del percance haya sido tal oscilación. En otro caso, habrá que atender a la causa real del accidente.

Como se ha indicado, la carga de la prueba compete al reclamante. Y en este supuesto, la única prueba obrante en el expediente remitido que permite valorar cómo pudo producirse la caída es la declaración de la testigo que la presencié. Ésta afirma "que iba justo detrás de ella, cree recordar". Preguntada "si recuerda la causa de la caída", responde que "Por una baldosa que estaba levantada"; y preguntada "si recuerda si la reclamante





dio una mala pisada o si tropezó con el desnivel de la baldosa”, responde que “cree que tropezó, que la baldosa estaba levantada, que se cayó de frente”.

A la vista de la declaración testifical, y a falta de otros indicios que permitan alcanzar otra conclusión, este Consejo comparte el criterio de la Administración consultante y considera que la reclamación debe desestimarse. No puede entenderse suficientemente acreditado que la causa de la caída haya sido la oscilación que presentaba la baldosa (en el vídeo aportado se aprecia que la baldosa oscilaba al pisar, pero no aclara la mecánica de la caída), por lo que la declaración de la testigo lleva necesariamente a concluir que el percance tuvo que ocurrir al tropezar con el desnivel existente (antes de pisar la baldosa, según se infiere del vídeo). Y como indica el informe del servicio responsable, el desnivel no superaba 1,5 centímetros, por lo que, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia expuestas, no excedía de los parámetros del estándar del servicio público viario y el daño sufrido no sería antijurídico.

En definitiva, 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 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.