



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero y
ponente
Sra. Ares González, consejera
Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 2 de agosto 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 344/2024

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 9 de julio 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 11 de julio de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 344/2024, 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 al consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 21 de julio de 2022 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 mayo de 2022, en torno a las 13:00 horas a la altura de la intersección de las calles ccc1 y ccc2 de la referida ciudad. En el momento de los hechos la interesada iba acompañada de su hija.



Tras ser auxiliada por la Unidad de Soporte Vital Básico, fue trasladada al Servicio de Urgencias del Complejo Asistencial Universitario de xxxx, donde se le diagnosticó un traumatismo craneoencefálico sin alteraciones neurológicas.

En su escrito inicial señala que como consecuencia de las lesiones sufridas precisó de tratamiento médico posterior y afirma padecer secuelas. Solicita por ello el inicio de expediente de responsabilidad patrimonial así como la indemnización correspondiente. Adjunta informe clínico de urgencias de 23 de mayo de 2022.

Tras ser requerida para la subsanación de su solicitud, aporta fotografías correspondientes a las lesiones sufridas así como del lugar de la caída, copia del atestado de la policía local. En el mismo escrito, anuncia la presentación de informe pericial, que aporta en un momento posterior.

Solicita una indemnización por importe de 6.660,57 euros, correspondiente a 15 días de perjuicio personal particular moderado (855,60 euros); 75 días de perjuicio personal básico (2.468,25 euros), perjuicio personal por intervención quirúrgica de grupo I (550 euros); 2 puntos de secuela por agravación de artrosis previa (1.393,36 euros) y 2 puntos de secuela por perjuicio estético leve (1.393,36 euros).

Segundo.- El 10 de enero de 2023 el Servicio de Infraestructuras y Movilidad emite informe que señala: "(...) se ha podido comprobar que la dirección indicada por la interesada no es correcta y, que la caída se produce en el entrante de acceso a los portales y garajes sitos en la calle ccc1 65-67-69-71.

»(...) El incidente se desarrolla sobre el paso de vehículos compartido por cinco garajes, y efectivamente el pavimento se encuentra en mal estado, con daños en las baldosas que lo forman.

»La baldosa indicada por la interesada, y que provoca la caída, sobresale 1 centímetro respecto a la rasante de la acera.

»Es responsabilidad del titular del vado mantener el pavimento del paso de vehículos en perfecto estado de conservación. Al no haber cumplido con esta obligación, se ha incoado, desde el Servicio de Infraestructuras y Movilidad, la orden de ejecución con número de expediente 44994/2022, en el que se insta a la CP ccc1 67, a la CP ccc1 69, a la CP ccc1 71 y a Promociones qqqq, S.L., como titulares de los vados, a reparar el



pavimento del paso de vehículos que comparten para acceder a sus respectivos garajes. (...)”.

Tercero.- El 13 de septiembre de 2022 la Policía Local informa acerca de la intervención llevada a cabo el 23 de mayo de 2022. El informe indica:

“13:30 horas incidente sanitario //112.

»Calle ccc1 nº 65.

»Requerimiento como consecuencia de mujer caída en el lugar reseñado. En dicho lugar se identifica a Dña. yyyy (...) quien refiere haber caído debido al defectuoso estado de las baldosas de la acera, siendo corroborado tal extremo por los intervinientes, al haber baldosas no niveladas respecto a otras, siendo compatible con posible tropiezo. Por tal motivo se solicita asistencia sanitaria, siendo atendida por la dotación de una ambulancia del servicio de emergencias sanitarias de Castilla y León, quienes proceden a su posterior traslado al Complejo Asistencial Universitario de xxxx. Intervienen vvv1 y vvv2 (B-300)”.

Cuarto.- El 30 de enero de 2023, la aseguradora municipal informa: “(...) consideramos no existe nexo causal, ni por tanto responsabilidad por su parte en los hechos reclamados.

»En todo caso y según la citada documentación, la responsabilidad sería de los titulares del vado como responsables del mantenimiento del lugar origen del accidente y caída del reclamante”.

Quinto.- Otorgado trámite de audiencia a la interesada, el 30 de mayo de 2023 presenta alegaciones en las que ratifica sus pretensiones iniciales.

Sexto.- El 30 de abril de 2024 se formula 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.



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).

No obstante, se ha superado el tiempo máximo de duración del procedimiento. Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de los principios y criterios que han de regir su actuación, 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 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 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, 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 (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 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 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 asunto sometido a consulta, la propuesta considera que no han quedado acreditadas las circunstancias en las que se produjo la caída. En su escrito inicial, la reclamante señala que la caída se produjo en la confluencia entre las calles ccc1 y ccc2 de la ciudad de xxxx. Tras ser requerida para la aportación de fotografías en detalle y panorámicas del lugar en el que se produjo el accidente, aporta escrito junto con el que aporta tres fotografías; la primera de ellas muestra las placas identificativas colocadas en dichas vías públicas en el punto de confluencia de las mismas, y la segunda y tercera



fotografías, muestran varias baldosas de pavimento de ubicación indeterminada.

El informe de la Policía Local, indica que el accidente tuvo lugar a la altura del número 65 de la calle ccc1, y hace referencia a la existencia de baldosas no niveladas. Sin embargo, este lugar no se corresponde con el indicado por la reclamante.

Por su parte, el informe del Servicio de Infraestructuras manifiesta que la baldosa que provocó la caída, sobresale 1 centímetro respecto a la rasante de la acera. Sin embargo, esta baldosa tampoco se encontraría en la intersección de las calles ccc1 y ccc2, sino a la entrada del espacio compartido por los portales y garajes correspondientes a los números 65, 67, 69 y 71 de la calle ccc1. La interesada, no ha manifestado con ocasión del trámite de audiencia objeción alguna en relación con este informe, ni en cuanto a la ubicación de la baldosa ni en relación a la entidad del desperfecto, y de nuevo sitúa la caída en la confluencia de las calles ccc1 y ccc2.

A pesar de que la propuesta considera que los hechos denunciados no han quedado acreditados, continúa indicando que aun cuando hubieran quedado acreditados, tampoco podría considerarse probada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio, y el daño irrogado a la reclamante ya que sobre la base del informe del Servicio de Infraestructuras que señala que la baldosa sobresale 1 centímetro respecto a la rasante de la acera, considera que la irregularidad causante del accidente es un “desperfecto de pequeñas dimensiones”.

La propuesta alude también a la visibilidad del desperfecto y al hecho de que la reclamante iba acompañada de su hija. Destaca que tampoco se ha alegado la concurrencia circunstancias sorprendidas como en el caso de los pavimentos deslizantes o inestables por baldosas oscilantes, por lo que la causa de la caída se situaría en la esfera de imputabilidad de la víctima, que no habría observado la diligencia adecuada en la deambulación.

Este Consejo comparte las anteriores consideraciones de forma que atendidas las circunstancias expuestas, no es posible considerar que se haya producido un incumplimiento del nivel o estándar exigible para el mantenimiento de las vías públicas que dé lugar a responsabilidad de la Administración local. En consecuencia, la reclamación debe ser desestimada.



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.