



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 345/2024**

### **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 345/2024, y se inició 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 13 de diciembre de 2022 Dña. yyyy, de 58 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños ocasionados en una caída acaecida el día 26 de noviembre de 2022, sobre las 21:15 horas, a la altura del nº 20 de la avenida cccc de la localidad, al pisar una de baldosa que se rompió, hundiéndose, cuando regresaba a su domicilio acompañada de su hijo. Refiere que su hijo acudió al día siguiente comunicar lo sucedido a las instalaciones de la Policía



y que el accidente le provocó fractura de radio distal izquierdo y de rama iliopubiana izquierda.

Aporta copia de D.N.I., documentación clínica de la asistencia sanitaria recibida y fotografías del lugar.

**Segundo.-** El 7 de marzo de 2023 el Servicio de Infraestructuras y Movilidad del Ayuntamiento informa que “Efectuada visita al lugar de los hechos que se denuncian, se observa que el pavimento está formado por baldosas cuadradas tipo ‘taco’, de 30 centímetros de lado y 4 centímetros de grosor.

»(...) dos baldosas, efectivamente se encuentran hundidas respecto a la rasante de la acera, con una depresión de 2 centímetros en el lado colindante con la tercera fila de baldosas del interior de la acera, mientras que junto al bordillo no presentan desnivel significativo.

»Dichas baldosas no presentan oscilación ni movilidad apreciable.

»Desde este Servicio se da traslado al personal encargo del mantenimiento y conservación de la vía pública para procedan a la reparación de la anomalía descrita”.

**Tercero.-** El 11 de abril de 2023 la Sección de Gestión Energética municipal emite el siguiente informe: “Incidente día 26 de Noviembre de 2022. 22:15 Avda. cccc, 20.

»- Hora aproximada encendido alumbrado: 18:00

»- Número de luminarias: Hay 1 luminaria en brazo en la fachada detrás justamente en el punto donde se marca el incidente. (Se adjunta plano).

»- La zona es visible con el alumbrado encendido.

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

**Cuarto.-** El 12 de abril de 2023 la Policía Local informa “Que revisados los archivos de este Cuerpo, no existe constancia ni antecedente alguno respecto de intervención de esta Policía Local, en las fechas señaladas”.



**Quinto.-** Mediante escrito de 17 de mayo de 2023 la aseguradora municipal considera que no existe responsabilidad del Ayuntamiento: “En primer lugar, no quedan acreditados los hechos del informe policial no consta este incidente o antecedentes en la misma zona. Tampoco se han aportado testigos.

»En segundo lugar, del informe técnico se aprecia que efectivamente se encuentran hundidas dos baldosas respecto a la rasante de la acera, con una depresión de 2 centímetros en el lado colindante con la tercera fila de baldosas del interior de la acera, mientras que junto al bordillo no presentan desnivel significativo. No obstante este desnivel es mínimo y según el informe de energía la visibilidad era total.

»Por todo ello consideramos que se produce la ruptura del nexo causal (...)”.

**Sexto.-** El 7 de junio de 2023 la reclamante evalúa los daños en un total de 24.505 euros, cifra que dice “calculada en aplicación analógica de la Resolución de 12 de enero de 2023, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, (...)”. Entre la documentación clínica que aporta en este momento, figura el alta médica obtenida el 9 de mayo de 2023.

**Séptimo.-** El 20 de diciembre de 2023 se incorporan al expediente fotografías sobre el arreglo de la acera.

**Octavo.-** Concedido trámite de audiencia a la reclamante, presenta alegaciones el 16 de enero de 2024 en las que reitera la pretensión, si bien eleva la cuantía de la indemnización reclamada a un total de 35.083,95 euros, con el desglose que detalla por los conceptos de perjuicio personal particular grave; moderado; por intervención quirúrgica; y por pérdida de calidad de vida en grado leve; todo ello de acuerdo con el informe pericial de valoración del daño de 4 de enero de 2024 que aporta.

Señala que su hijo fue testigo del accidente por lo que no cabe apreciar ausencia de prueba.

**Noveno.-** A la vista de las alegaciones de la reclamante, el 22 de enero de 2024 el Servicio de Infraestructuras y Movilidad del Ayuntamiento emite informe complementario en el que indica que “Consultados los archivos del



Servicio, no consta la realización de ningún tipo de reparación en la zona entre las fechas indicadas”, es decir, “entre el momento de la caída (26/11/2022) y el de la emisión del informe por ese Servicio de fecha 07/03/2023”.

**Décimo.-** El 12 de febrero de 2024 se practica la testifical del hijo de la reclamante que presencié la caída.

Declara “Que conoce a Dña. yyyy porque es su madre, y que el día de autos volvían los dos a su domicilio, (...) agarrada del brazo del declarante, cuando al pisar ella sobre una de las baldosas de la acera dicha baldosa se hundió, cayendo (...) al suelo. (...) quedó ingresada, y el declarante, ya de madrugada y tras abandonar el Hospital fue a la Policía Nacional para dejar constancia de lo sucedido, donde le remitieron a la Policía Local, quien a su vez le remitió de nuevo a la Policía Nacional, quienes le dijeron que volviera al día siguiente por la mañana, cosa que hizo el declarante. Manifiesta el declarante que la zona llevaba un tiempo mal, y que el punto en concreto donde pisó su madre se hundió del todo en ese momento. El declarante señala con una X en la fotografía adjunta el punto exacto del accidente”.

**Undécimo.-** El 28 de febrero de 2024 la Policía Nacional, a la que también acudió al día siguiente el hijo de la reclamante, informa que “Revisados los archivos de este Cuerpo Nacional de Policía no existe constancia ni antecedente alguno respecto de intervención de esta Policía en el lugar ni en la fecha señalada”.

**Duodécimo.-** Mediante escrito de 13 de marzo de 2024 la aseguradora municipal se ratifica en la posición manifestada en su escrito de 17 de mayo de 2023, a lo que añade que “el testigo que se ha aportado es el hijo por lo que no podemos considerarlo un testigo objetivo”.

**Decimotercero.-** Concedido nuevo trámite de audiencia a la reclamante, presenta alegaciones el 24 de abril de 2024 en las que reitera la pretensión.

**Decimocuarto.-**El 9 de mayo de 2024 se formula informe-propuesta de resolución desestimatorio de la reclamación 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, se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en su artículo 91.3, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC. Tal dilación contraría los principios de buena administración y el de control del gasto público ligado a la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, considerado el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización se vaya a conceder a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

**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 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 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 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 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 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 limpieza viaria y pavimentación de vías públicas, lo que necesariamente incluye su mantenimiento, según lo dispuesto en el artículo 26.1.a) de la LBRL.

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, 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, la Administración considera que no está probada la realidad del suceso en que se fundamenta la pretensión, ya que no existe prueba fehaciente que permita demostrar que la lesión se produjera en el lugar señalado en el escrito de reclamación, ni que ello ocurriera como consecuencia del defectuoso estado de conservación de la acera. En este sentido, es cierto que no consta en la reclamación parte de intervención de la Policía que corrobore las manifestaciones de la interesada y la declaración del hijo de la reclamante no ofrece una descripción detallada de la mecánica de la caída y pudiera ser tachada por el vínculo familiar que les une. Además, en ella da cuenta de que acudió a la Policía Local y a la Nacional, pero los informes de ambas refieren que no hay constancia de estos antecedentes. Así las cosas, es reiterada la doctrina de este Consejo Consultivo, en el sentido de que no basta la simple declaración del interesado para dar por probado el suceso en el que se fundamenta la pretensión indemnizatoria, circunstancia que determinaría la desestimación de la reclamación formulada.

A mayor abundamiento, los informes técnicos incorporados al expediente consideran que el desperfecto es de escasa entidad, se trataría de "dos baldosas, efectivamente se encuentran hundidas respecto a la rasante de la acera, con una depresión de 2 centímetros en el lado colindante con la tercera fila de baldosas del interior de la acera, mientras que junto al bordillo no presentan desnivel significativo". Además, frente a lo que parece sugerir la reclamación al señalar que la baldosa se hundió, el informe técnico indica que antes de su reparación "las baldosas no presentan oscilación ni movilidad apreciable". Junto a ello, la reclamante era vecina y conocedora del lugar, pues residía en el nº18 de la Avenida cccc, en la que sucede el accidente a la altura del nº20, y la zona se encontraba iluminada al tiempo de la caída a través del alumbrado eléctrico allí existente. Todas estas circunstancias posibilitaban el evitar el accidente con el empleo de una diligencia razonable. De este modo, puede considerarse que 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 determinaría la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido.

En consecuencia, al no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, procede desestimar la reclamación planteada.



### **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.