



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

## **DICTAMEN 407/2024**

### **I ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 25 de agosto 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. 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 29 de agosto de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 407/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa su ampliación, 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 20 de junio de 2024 Dña. yyy2, en nombre y representación de Dña. yyy1, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxx1, en la que manifiesta que el 20 de abril de 2023, sobre las 11:30 horas, sufrió una caída cuando caminaba por la acera izquierda de la calle cccc, con dirección al mercado, debido al mal estado del pavimento, que presentaba un sobresalto provocado porque la madera colocada en la junta de dilatación y que ocupa todo el ancho de la acera



sobresale unos centímetros. Relata que fue auxiliada por su hermana y una amiga que la acompañaban y que llamaron al centro médico desde donde enviaron una ambulancia que la trasladó al hospital de xxx2, con diagnóstico de abrasión frontal derecha con hematoma periorbicular derecho y dolor en maxilar, fractura base 5º de metacarpo derecho. Añade que existen testigos de la caída e identifica a una mujer.

Señala que continúa en tratamiento médico y que, por tanto, están por determinar todas las secuelas, y que tuvo que comprar unas gafas nuevas.

Aporta junto a su reclamación documento privado de representación a favor de Dña. yyy2, parte médico de la atención dispensada el 20 de abril de 2023, denuncia formulada ante la Guardia Civil, reportaje fotográfico adjunto al atestado de la Guardia Civil, cita a consultas externas el 5 de junio de 2023, fotografía de las gafas y factura de las nuevas.

Posteriormente adjunta el recurso de reposición presentado el 2 de febrero de 2024 y el informe de alta médica de 16 de noviembre de 2023, y cuantifica la indemnización que solicita en 16.711,60 euros, de los que 15.745 euros corresponden a lesiones personales y secuelas y 966,60 euros al importe de las nuevas gafas.

**Segundo.-** Obra en el expediente un informe del Servicio Técnico Municipal de 29 de noviembre de 2023, emitido tras girarse visita de inspección a la zona y en el que se indica:

“De acuerdo con los datos que constan en los archivos municipales, las aceras de la margen izquierda de la calle cccc fueron ejecutadas en el año 2014, dentro de la obra denominada `refuerzo y pavimentación y adecuación de servicios urbanísticos en xxx1 y xxx3´, incluida dentro del Plan Provincial de Cooperación Municipal para 2013 de la Diputación Provincial de xxx4 y adjudicada por esa misma entidad.

»Se trata por tanto de una actuaciones con una antigüedad de aproximadamente 10 años, tal como puede constatarse a través de las imágenes extraídas de la aplicación de Google Street View, que cotejan el estado de los márgenes de la calle cccc en ese tramo en octubre 2013 y septiembre 2014.



»En estas obras se ejecutaron aceras mediante pavimento rígido de hormigón en masa, con juntas de dilatación cada 6 m, delimitadas estas aceras en el borde de la calzada con bordillo de hormigón, y murete de hormigón de 0,40 m de espesor en encuentro con parcelas, ya que éstas se encuentran a un nivel inferior al de la rasante de la calle.

»Por parte de estos servicios técnicos, con fecha 7/11/2.023, se realiza visita de inspección con el objeto de comprobar las irregularidades existentes en el tramo de acera indicado por la denunciante.

»En base a las fotografías incluidas en el expediente, esta zona se correspondería con el tramo de la izquierda desde la esquina de la fachada de la parcela catastral 03 de la manzana urbana 60134, donde termina la citada parcela y comienza la de la parcela colindante 02, existiendo una valla entre acera y parcelas.

#### Informe sobre las condiciones de la acera:

»En la citada visita de inspección a la zona que, como hemos indicado, se corresponde en el encuentro de la fachada de las parcelas catastrales 02 y 03 de la manzana urbana 60134, se observa que el borde interior de la acera se encuentra delimitado por cierre metálico, estando colocado en línea con el edificio colindante sobre parcela vvvv, que se corresponde con el Hotel Restaurante nnnn.

»La acera se encuentra delimitada exteriormente respecto a la calzada mediante un bordillo prefabricado de hormigón, existiendo paños de unos 6 m de longitud separados por sus correspondientes juntas de dilatación.

»Según se ha comprobado, uno de los paños que se encuentra en el borde izquierdo de la fachada de la parcela 02, habría repisado ligeramente en la zona del encuentro.

#### Conclusión:

»A la vista de las fotografías que constan en el expediente y de las comprobaciones efectuadas por estos servicios técnicos en la visita realizada, efectivamente se constata la existencia de un pequeño resalto entre paños colindantes de la acera en ese tramo.



»Se debe tener en consideración que se trata de una patología habitual que se manifiesta en las zona de transición entre paños y, como hemos indicado, no se debe a la madera o material utilizado para la ejecución de la junta, como recoge el escrito de denuncia, sino al propio hormigón de los paños colindantes, que pueden haber sido ejecutados en diferentes fases.

»No obstante, esta irregularidad se entiende como consustancial a las vías públicas y, más concretamente, a este tipo de pavimentos de hormigón, manifestándose en las zonas de las uniones entre paños.

»El pequeño resalto que se habría formado en la zona de la junta alcanza un desnivel máximo de aproximadamente 1,5 cm y, por lo tanto, a juicio de este servicio de obras municipal, no resulta relevante ni representa un importante obstáculo que disminuya la accesibilidad peatonal de la acera”.

Al informe se adjuntan fotografías de la acera.

**Tercero.-** Tras este informe, se dicta resolución de 8 de enero de 2024, desestimatoria de la reclamación presentada. Esta resolución es recurrida en reposición solicitando su nulidad por omisión de los trámites de audiencia y prueba solicitada, así como por no haber dado traslado a la reclamante del informe técnico municipal. Adjunta a su recurso nuevo informe médico de traumatología de 20 de junio de 2023, de rehabilitación tras haber recibido 10 sesiones hasta el 18 de octubre de 2023 siendo alta el 16 de noviembre de 2023 y cuantifica, tal como se ha dicho más arriba, la reclamación solicitada.

Por resolución de 3 de marzo de 2024 se anula parcialmente la resolución de 8 de enero del mismo año con retroacción de las actuaciones y se acuerda la práctica de la prueba testifical propuesta.

**Cuarto.-** Abierto el trámite de prueba la reclamante aporta informe pericial de médico especialista en valoración del daño corporal de 13 de febrero de 2024 que concluye:

“Segunda. Consideramos la existencia de unas lesiones temporales:

»- Perjuicio personal por pérdida temporal de calidad de vida:

»Días de Perjuicio Personal Básico: 130 días (hasta fecha fin de rehabilitación 18/10/2023)



»Días de Perjuicio Personal Moderado: 41 (hasta fecha de retirada férula)

»Días de Perjuicio Personal Grave: 0 Días

»Tercera.- Perjuicio personal secuelas (Ley 35/2015)

»03118-Artrosis postraumática y dolor en mano- (1-3) 2p

»03128-Limitación movilidad articulación MTCF 5º dedo-(1-2) -1p

»11001 Perjuicio estético ligero-- (1-6) 2p”.

Practicada prueba testifical el 10 de junio de 2024 a las tres testigos propuestas, las personas que la acompañaban (su hermana y una amiga), estas relatan que tropezó y cayó y la última añade que el sobresalto era un “poquitín alto”. La tercera testigo relata que cuando vio a la reclamante ya había caído y estaba en el suelo.

**Quinto.-** Otorgado trámite de audiencia a la reclamante, formula alegaciones en las que añade a su relato que caminaba por el lado de la acera más próximo a la barandilla, lo que no es baladí, puesto que en esta zona el sobresalto es mayor y la vegetación de la finca colindante camufla el resalto, y “que en una visión panorámica de la acera, la realidad es que el resalto es difícilmente apreciable”, reafirmando en la responsabilidad del Ayuntamiento y en que el sobresalto es debido a que las maderas existentes entre los paños no están correctamente colocadas. Adjunta fotografías, que dice haber tomado el 10 de junio de 2024, de la vegetación existente y del sobresalto denunciado.

**Sexto.-** El 25 de agosto de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

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, tras la anulación de la primera propuesta de resolución, en la que se habían omitido los trámites de práctica de prueba y audiencia, 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.-** Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida LPAC. En cuanto a la acreditación de la representación, la reclamante presenta un documento privado, que no cumple con lo previsto en el artículo 5.4 de la LPAC que dispone a este respecto que "La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia.

"A estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente".

Es postura mantenida por este Consejo Consultivo la de analizar en estos casos en el fondo de asunto sometido a su consulta, con el fin de evitar más retrasos en la resolución del procedimiento tramitado, señalando a la vez que la representación deberá acreditarse de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.4 de la LPAC, antes de dictar la correspondiente resolución de la reclamación, para no incurrir en una causa de anulabilidad, conforme al artículo 48 de la misma Ley.



Al respecto, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 104/1997, de 2 de junio, "la falta de acreditación de la representación procesal, si el defecto se reduce a aquélla, tiene carácter subsanable, de forma que no puede conllevar automáticamente la inadmisión del escrito sino hasta después de ser requeridos, y no aportados, los documentos omitidos" (también, sentencias del mismo Tribunal 163/1985, 117/1986, 132/1987, 59/1988, 174/1988, 6/1990, 92/1990, 213/1990, 133/1991, 350/1993).

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 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, 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 una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en una caída ocurrida, según alega la reclamante, por el mal estado de la vía pública.

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 se reproduce, prácticamente de forma literal, en 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 urbanas", según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la LBRL. De acuerdo con el artículo 26.1.a) de la citada norma, los municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios de "pavimentación de las vías públicas". Debe entenderse, por tanto, que esta competencia incluye el mantenimiento y la conservación de dichas vías en condiciones adecuadas que permitan garantizar la seguridad de las personas y vehículos llamados a utilizarlas.

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. Por el contrario, los daños sufridos en una caída no serán antijurídicos cuando esta se produzca como consecuencia de un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles, ya que no puede pretenderse que la totalidad de las aceras o calzadas de las vías públicas urbanas estén en un absoluto alineamiento, totalmente rasantes y carentes de la más mínima irregularidad.

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). Ahora bien, de acuerdo con la doctrina expuesta, tal inexigibilidad solo debe predicarse de las deficiencias en el pavimento de muy reciente aparición, pues en caso contrario el deber de vigilancia de las vías públicas se flexibilizaría en exceso. Ello conlleva la valoración individualizada de cada supuesto, sin que pueda precisarse con carácter general un plazo de referencia para la reparación de las deficiencias existentes.

La propuesta de resolución tiene por probados, tal como resulta de los informes médicos y las fotografías aportadas de las gafas, los daños físicos y materiales. Igualmente entiende que el lugar de la caída ha quedado perfectamente identificado por las declaraciones de los testigos, así como por el informe técnico municipal que reconoce la existencia de un pequeño resalto de 1,5 cm y que es descrito como una patología habitual en las zonas de transición



entre paños debido al hormigón empleado y no, tal como refiere la reclamante, a la madera o material empleado para la ejecución de estas juntas.

La propuesta concluye abruptamente "no haber quedado acreditadas fehacientemente las circunstancias definitorias de la responsabilidad patrimonial".

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por el reclamante fue o no consecuencia del peligro que, para el tránsito, suponía defecto alegado, existente en la acera y reconocido por el Ayuntamiento, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid, de 21 de enero de 2000, señala que "(...) con carácter general una caída derivada de un tropiezo en un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles entraña un daño no antijurídico, que debe soportar el administrado desde el mismo momento en que participa del servicio público de aceras o calzada, y ello porque no se puede pretender que la totalidad de las aceras o calzadas de un casco urbano cualquiera se encuentren absolutamente perfectas en su estado de conservación y rasante, hasta extremos insoportables". O la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 16 de abril del 2004 señala que "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. (...). Y así, un desnivel de tan solo 2,5 cm no supone por si solo un obstáculo esencialmente peligroso. Ciertamente sería deseable su inexistencia (...), pero no podemos pretender que ese nimio desnivel suponga la creación de un riesgo tan relevante que haga surgir la responsabilidad del municipio demandado. Diferente sería el caso, para idéntico desnivel, si tras comunicar la existencia del mismo, el ayuntamiento responsable insistiese en su incuria en relación con el mismo (...)"

En este caso, el sobresalto es de 1,5 centímetros. Según la reclamante, en el lugar por donde caminaba, más próximo a la barandilla, el resalto es mayor y con vegetación que camufla su visión. Sin embargo, parece lógico pensar que la viandante no caminaba por encima de la vegetación y que lo hacía plena luz del día. Las fotos existentes en el expediente evidencian que el resalto consiste en una franja longitudinal que atraviesa la acera de lado a



lado, visible y de poca entidad, por lo que la reclamante podría haber esquivado con facilidad el defecto denunciado, en el caso de haber prestado la atención adecuada.

En virtud de lo expuesto, se considera que no existe nexo causal entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público, por lo que 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. 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.