



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 23 de enero de 2025, con asistencia de los miembros que se expresan al margen, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

DICTAMEN 436/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El 26 de septiembre 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 y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 3 de octubre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 436/2024, 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. Herrera Campo.

Primero.- El 31 de octubre de 2022 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos a causa de una caída acaecida el 6 de octubre de 2022, al tropezar con unas baldosas levantadas a la salida del supermercado qqqq de esa localidad. Como consecuencia de la caída sufrió fracturas base de la 2ª, 3ª y 4ª falanges proximales de su mano izquierda.

Adjunta a la reclamación copia de su DNI, fotografías del lugar de la caída, informe clínico de urgencias de 7 de octubre de 2022 y parte médico de



confirmación de incapacidad temporal por contingencias comunes de 28 de octubre de 2022.

Tras ser requerida para la cuantificación de la indemnización por los daños alegados, reclama un importe de 12.000 euros.

Segundo.- El 25 de noviembre de 2022 la arquitecta técnica municipal informa que: "(...) realizada una inspección al lugar donde se cita que ocurrió el incidente, efectivamente existen irregularidades en el pavimento provocadas por las raíces de los árboles que discurren a lo largo de toda la avenida"; y añade que "(...) la acera en los meses de verano ha sido objeto de continua revisión y reparación por parte de la Brigada de Obras Municipal de aquellas piezas deterioradas y/o en mal estado".

Tercero.- El 6 de marzo de 2023 la reclamante comunica el alta médica y presenta documentación adicional.

Cuarto.- El 14 de septiembre de 2023 se acuerda la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial y el nombramiento de instructor.

Quinto.- Tras la notificación del anterior acuerdo, el 28 de septiembre de 2023 la reclamante presenta escrito en el que se reitera en sus peticiones iniciales. Junto con documentación ya aportada, adjunta nuevos documentos relativos a consultas de rehabilitación en el Hospital hhhh, así como informe emitido por especialista en Rehabilitación. Además, aporta como prueba un documento firmado por un testigo presencial de los hechos.

Sexto.- El 11 de octubre de 2023 se otorga trámite de audiencia a la reclamante, acordado por la Resolución n.º 921 de 27 de septiembre anterior, sin que conste la presentación de alegaciones.

Séptimo.- El 12 de febrero de 2024 se acuerda la admisión y práctica de prueba testifical al testigo propuesto por la reclamante.

Octavo.- El 7 de junio de 2024 se acuerda el nombramiento de nuevo instructor.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



Noveno.- Por acuerdo del presidente del Consejo Consultivo de 24 de octubre de 2024, se requirió al Ayuntamiento para que completara el expediente con la siguiente documentación:

a) Justificante de confirmación de la recepción o, en su caso, del rechazo de la notificación del trámite de audiencia contenido en la Resolución 921/2023, de 27 de septiembre de 2023.

b) Alegaciones formuladas, en su caso, por la reclamante en respuesta al trámite de audiencia.

c) Documentación acreditativa de la práctica de la prueba testifical admitida mediante resolución del instructor de 12 febrero de 2024.

d) Nuevo trámite de audiencia a la parte interesada a la vista del resultado de dicha prueba.

e) Nueva propuesta de resolución que tome en consideración el resultado de los trámites anteriores.

En la misma fecha se suspende el plazo para emitir el dictamen.

Décimo.- El 4 de noviembre de 2024 se recibe en el Consejo la siguiente documentación complementaria: el oficio en respuesta al requerimiento del Consejo y la prueba testifical.

Analizada dicha documentación, se reanuda el plazo para la emisión del 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 en lo esencial 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 procede formular un reproche en cuanto a la práctica del trámite de audiencia. Este Consejo solicitó la aportación de la documentación acreditativa de la confirmación de la recepción o, en su caso, del rechazo de la notificación del trámite de audiencia contenido en la Resolución 921/2023, de 27 de septiembre de 2023. En su respuesta, el Ayuntamiento señala que, por un cambio en su programa de gestión documental, no puede enviar justificante de la recepción de la notificación de dicho trámite, pese a lo cual afirma que "En conserjería, la titular tiene un registro, a mano, de que dicha notificación fue recibida por la interesada con fecha 23.10.2023". El Consejo no cuestiona dicha afirmación, pero insta al Ayuntamiento para que deje expresa constancia en el expediente del citado registro, que no ha remitido al Consejo, y en todo caso para que adopte las medidas necesarias que permitan dejar constancia de la recepción o rechazo de las notificaciones que efectúe.

También procede formular otro reproche en relación con la prueba testifical propuesta por la reclamante, ya que su admisión y práctica se acordó una vez finalizado el trámite de audiencia. Además, finalmente no se practicó por entender que había quedado ya realizada mediante la aportación de la declaración firmada por el testigo.

Por último, debe señalarse el grave incumplimiento del plazo máximo de resolución y notificación establecido en el artículo 91.3 de la LPAC, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la misma ley. 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.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la



tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 20.1 y 29 de la LPAC.

3ª.- Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a 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, párrafo primero, 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 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, comprobadas la realidad y certeza de los daños sufridos por la reclamante, 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 su reclamación, la interesada manifiesta que la caída se produjo debido al mal estado del pavimento y a la existencia de baldosas levantadas.

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 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 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, este Consejo Consultivo ha señalado de manera reiterada que 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 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 puede entenderse acreditado que la reclamante sufriera una caída. Así, en su propuesta de resolución indica que “Con relación a la prueba testifical admitida en virtud del escrito de alegaciones presentado por la interesada con fecha 28 de septiembre de 2023 y registro de entrada número 6401, no se puede acreditar que ésta sufriera una caída, ni mucho menos, los daños que reclama, puesto que el testigo (...) se limita a decir en su testimonio lo siguiente: “el día 6 de octubre de 2022 por la tarde, me encontraba sentado en un banco delante de la puerta principal del Supermercado qqqq de xxxx, y vi como una mujer tropezó casualmente y sin intervención de ninguna otra persona, cayendo al suelo hacia adelante. Que posteriormente se levantó y se sentó en dicho banco, manifestado que tenía mareo por el dolor que sufría en una mano (...). Después de un rato, la misma se marchó del lugar hacia el Centro de Salud. Que después no supe más del asunto”.

Frente a dicha conclusión de la propuesta, este Consejo considera, sin embargo, que el hecho de la caída ha quedado debidamente acreditado



mediante la declaración escrita del referido testigo, que expresamente declara que presenció la caída en el lugar indicado por la reclamante.

A mayor abundamiento, y en relación con esta cuestión, cabe recordar que mediante acuerdo del instructor de 12 de febrero de 2024 se admitió la prueba testifical propuesta por la reclamante y la práctica de la misma.

Sin embargo, finalmente dicha prueba no se llegó a practicar, tal y como ha manifestado el Ayuntamiento en respuesta al requerimiento de nueva documentación realizado por este Consejo. En concreto, entre la documentación recibida tras el requerimiento, figura un documento denominado "oficio en respuesta al requerimiento del CCCYL" en el que se indica: "(...) se adjunta la prueba testifical que éste presentó mediante registro con fecha 28.09.2023, por ello no se repitió".

La propuesta de resolución indica, por su parte, que "la declaración del testigo tampoco es determinante porque no identifica a la interesada en su testimonio ni acredita que sufriera algún tipo de daño físico".

No obstante lo anterior, además de considerar que la declaración del testigo acredita de modo indubitado la caída sufrida por la reclamante, este Consejo entiende que la práctica de esta prueba testifical habría permitido al Ayuntamiento el pleno esclarecimiento de aquellas cuestiones que le han conducido a concluir que "la declaración del testigo tampoco es determinante", en particular en cuanto a la identificación de la interesada. Por esta razón, la decisión de la Administración de no practicar aquella prueba no puede perjudicar a la reclamante, y para este Consejo el hecho de la caída ha de entenderse suficientemente acreditado.

A continuación, procede analizar si las irregularidades que la reclamante señala como origen de la caída y de los daños presentan la entidad suficiente como para generar un riesgo sustancial, pues solo en ese caso podría concluirse que el servicio público viario no se ajustaba a los estándares de actividad mínima exigible, lo que implicaría responsabilidad de la Administración.

En su informe de 25 de noviembre de 2022 la arquitecta técnica municipal reconoce que efectivamente existen irregularidades en el pavimento, e indica que las mismas han sido provocadas por las raíces de los árboles que discurren a lo largo de toda la avenida.



En las fotografías aportadas por la reclamante efectivamente se observa que la elevación de las baldosas se debe al empuje de las raíces de los árboles que se encuentran en el lateral de la acera.

En cualquier caso, el hecho de que las irregularidades se deban al empuje de las raíces de los árboles implica una rebaja en el estándar en la prestación del servicio, dado que deben compatibilizarse los beneficios que produce la existencia de arbolado en la ciudad con los inconvenientes que ello ocasiona. Además, tal y como se ha indicado, la acera ha sido objeto de continua revisión y reparación por parte de la Brigada de Obras Municipal de aquellas piezas deterioradas y/o en mal estado.

Además, ha de añadirse que las irregularidades se encontraban en el lateral de un itinerario peatonal amplio y conocido por la perjudicada, y que la caída se produjo a plena luz del día, y por tanto con plena visibilidad.

Tomando en consideración el punto concreto en que se produjo la caída, el desnivel del resalte, las dimensiones y circunstancias de la acera, no puede ser este considerado como un elemento de riesgo. Además, como ha indicado la arquitecta técnica, durante los meses de verano la acera fue objeto de continua revisión y reparación por parte de la Brigada de Obras Municipal, para la sustitución de las piezas deterioradas y/o en mal estado.

Frente a lo anterior, debe destacarse el limitado esfuerzo probatorio realizado por la reclamante en relación con la entidad del desperfecto, por cuanto además de las fotografías no ha aportado dato o pericia que permita acreditar la misma. Incluso la declaración testifical que incorpora ni siquiera hace mención a dicho desperfecto o a su entidad como causa de la caída.

Por todo ello, puede concluirse que en este supuesto no se ha rebasado el estándar de seguridad exigible a los servicios públicos.

En consecuencia, el origen del daño estaría localizado en la esfera de los riesgos ordinarios de la vida y de la responsabilidad de la propia víctima, persona de 57 años de edad, que en todo caso tiene el deber de observar la diligencia exigible en el control de la propia deambulación, todo lo cual, atendidas las circunstancias que han quedado acreditadas en el procedimiento, determina la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido, y por tanto la desestimación de la reclamación.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria, en los términos señalados en este dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.