



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

## **DICTAMEN 536/2024**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 25 de noviembre 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 con fecha 28 de noviembre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 536/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la consejera Sra. Ares González.

**Primero.-** El 19 de enero de 2023 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, en la que manifiesta que, "caminando por la acera, se enganchó la sandalia en el bordillo que refleja la foto, y se cayó". Añade que la caída le causó la fractura de la muñeca izquierda. No cuantifica los daños que reclama.

Adjunta a la reclamación diversa documentación médica, facturas de taxi, fotografías del lugar del accidente y justificantes de pago.



**Segundo.-** El 27 de febrero se requiere a la reclamante para que subsane la reclamación aclarando el lugar concreto en el que se produjeron los hechos, realizando evaluación económica detallada del daño alegado y, en su caso, proponiendo pruebas.

El 20 de marzo la reclamante atiende el requerimiento y aclara que la caída tuvo lugar en la "calle ccc1" esquina con la calle "ccc2", cuantifica los daños reclamados en 6.829 euros y propone la práctica de prueba testifical.

**Tercero.-** El 24 de octubre de 2023 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

**Cuarto.-** Mediante decreto de la Alcaldía de 26 de enero de 2024 se emite certificado de silencio desestimatorio.

Previamente, el 23 de octubre de 2023, el secretario municipal emitió certificado sobre el silencio producido.

**Quinto.-** Obra en el expediente informe emitido por el encargado de obras municipal y por arquitecto colegiado de 14 de febrero de 2023.

**Sexto.-** El 6 de marzo de 2024 se concede trámite de audiencia a la reclamante, sin que conste que haya presentado alegaciones.

**Séptimo.-** El 3 de abril se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

**Octavo.-** El 4 de abril el Ayuntamiento solicita el dictamen preceptivo a este Consejo Consultivo, que inadmite la consulta al no haberse pronunciado la Administración sobre la admisión o inadmisión de la prueba testifical propuesta por la reclamante, e indica expresamente que "En caso de proceder a la práctica de la prueba, posteriormente deberá concederse un nuevo trámite de audiencia y una propuesta de resolución que dé respuesta a las alegaciones que, en su caso, se presenten".

**Noveno.-** Mediante providencia de la Alcaldía de 1 de mayo de 2024 se retrotrae el procedimiento a la fase de instrucción.

**Décimo.-** Por acuerdo del instructor de 3 de mayo se resuelve la práctica de la prueba testifical propuesta por la reclamante.



Posteriormente el 19 de agosto, el instructor toma declaración a uno de los testigos propuestos, con el resultado que obra en el expediente.

Respecto a la otra testigo, consta en el expediente informe médico del Hospital hhhh de xxx2, en el que se hace referencia a su situación de deterioro cognitivo moderado a severo, probablemente relacionado con enfermedad de alzhéimer. A la vista del mismo, el instructor deja sin efecto la citación.

**Undécimo.-** El 29 de octubre se concede nuevo trámite de audiencia, transcurrido el cual no consta que la reclamante haya presentado alegaciones.

**Duodécimo.-** El 21 de noviembre de 2024 se formula nueva propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, en el mismo sentido que la anterior.

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 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, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación de responsabilidad patrimonial (19 de enero de 2023) hasta que se formula la primera propuesta de resolución (3 de abril de 2024), que ha superado el plazo de seis meses recogido en el artículo 91.3 de la LPAC. Llama especialmente la atención de este Consejo el dilatado



lapso de tiempo que transcurre entre la presentación de la documentación requerida mediante subsanación a la recurrente (20 de marzo de 2023) y la admisión a trámite de la reclamación (24 de octubre del mismo año) sin que consten en el expediente requerimientos adicionales u otras actuaciones administrativas. Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una infracción de los principios y criterios que han de regir la actuación de la Administración, 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, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder, 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.-** En cuanto a la legitimación de la reclamante, no se ha aportado documento alguno que acredite su identidad, ni tampoco se ha requerido para ello, por lo que en caso de que se dictara una eventual resolución estimatoria de las pretensiones de aquella, deberá acreditarse tal circunstancia.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde a la alcaldesa, 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 LRJSP, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y a la reiterada doctrina del Consejo de Estado y 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 haya presentado antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

No obstante, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquel que se pueda producir.

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.



**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre un expediente de responsabilidad patrimonial por daños sufridos en una caída ocurrida, según alega la reclamante, por el mal estado en el que se encontraba el bordillo de una acera.

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, 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 n.º 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 cuanto al fondo del asunto, una vez comprobadas la realidad y certeza de los daños sufridos, a la luz de la prueba testifical practicada, así como 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.

Hay que tener en cuenta que es doctrina general mantenida por la jurisprudencia que cuando los defectos de las aceras conlleven un riesgo leve, fácilmente sorteable con una mínima atención y cuidado en la deambulación, y tales defectos no hayan producido accidentes anteriores de los que la Administración haya podido tener conocimiento (y a salvo otras circunstancias que puedan concurrir), no puede imputarse jurídicamente a la Administración el daño que de aquellos se derive. Y es así porque, 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. Así, por ejemplo, no pueden considerarse igual, a los efectos de imputación jurídica, los defectos pequeños con poco potencial de riesgo que provengan del uso cotidiano de las aceras, de su desgaste progresivo, que otros más graves que puedan provenir, por ejemplo, de actuaciones puntuales de la propia Administración que hayan producido el efecto de erosionar o alterar la acera creando un relevante riesgo para la deambulación; y esa diferencia de consideración se justifica 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.

Por lo tanto, los usuarios de esos servicios deben desplegar una diligencia razonable que alcance a sortear los riesgos que deriven de los pequeños defectos que el mismo uso de los servicios pueda producir.

En este caso, el informe del encargado de obras municipal de 14 de febrero de 2023 indica lo siguiente:



“Se trata de una acera existente en una esquina de la calle ccc2 c/v con calle ccc1, conformada por un bordillo de hormigón dispuesto en forma curva con un pavimento superior de hormigón. Por tratarse del encuentro entre dos calles existen varios tipos de pavimento en la vía, con paños de hormigón con encintado de adoquín en la traza de la calle ccc2 y con MBC en la calle ccc1.

»Examinado el punto indicado se aprecia que faltan varias piezas del bordillo que separa la acera del pavimento inferior, seguramente dañadas por el giro de los vehículos que por su acusado ángulo subirán sus ruedas a la acera, el resto de pavimentos existentes, tanto el hormigón de la acera como los viales inferiores presenta un estado medio de conservación, sin resaltos ni pérdidas significativas de material. No se aprecian irregularidades. Si bien es manifiesto que faltan las piezas de bordillo en lo relativo al tránsito peatonal el paso de pie y subida al bordillo no supone un cambio significativo respecto a la situación de partida.

»No obstante, a lo anterior, no se acredita la causalidad entre la caída y el punto indicado por lo que no concurren los supuestos de responsabilidad patrimonial”.

Conviene tener en cuenta que este informe se emitió con anterioridad a la práctica de la prueba testifical.

Sin embargo, en este caso, las fotografías incorporadas al expediente permiten considerar que la entidad de la deficiencia (cuya existencia no se ha cuestionado), además de constituir un incumplimiento de la obligación de mantener en buen estado de conservación la acera, no puede calificarse como leve, sino que tiene entidad suficiente para generar un riesgo para el tránsito peatonal, atendida la anchura de la acera. Así, puede comprobarse la ausencia absoluta de bordillo en la esquina donde se produce la intersección entre la calle ccc1 y la calle ccc2.

Por tanto, a la vista de la documentación obrante en el expediente y ante la falta de aportación por parte de la Administración de cualquier dato que pudiera eximir o moderar su responsabilidad, procede estimar la reclamación.

**6º.-** En cuanto al importe de la indemnización, la reclamante solicita una cantidad de 6.829 euros, si bien no especifica los conceptos en virtud de los que se reclama dicha cuantía ni aporta informe pericial de valoración de



los daños. De este modo, no se han aportado datos e información suficiente que permitan a este Consejo efectuar una valoración efectiva de los daños.

La Administración, por su parte, no entra a valorar la corrección o conformidad de dicha cantidad al entender que no ha quedado acreditado que el daño se produjera directamente como consecuencia del estado de la vía.

Por ello, su fijación deberá realizarse en un posterior expediente contradictorio en el que se dé audiencia a la reclamante.

Todo ello sin perjuicio de que el importe de la indemnización deba actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.3 de la LRJSP.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución estimatoria 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.