



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 13 de marzo de 2024, ha examinado *el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 78/2024

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 13 de febrero 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 D. 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 15 de febrero de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 78/2024, 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 8 de abril de 2022 D. yyy2, en nombre y representación de Dña. yyy1, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos a causa de una caída acaecida el 8 de enero de 2022, en torno a las 12:05, cuando caminaba a la altura del nº 2 de la calle cccc de esta ciudad y tropezó con una de las baldosas que estaban levantadas y rotas, que constituían un desnivel.



Fue asistida por personal sanitario de una ambulancia que en ese mismo momento accedía a la calle y trasladada a continuación al Servicio de Urgencias del Hospital hhhh de xxxx, donde le fue diagnosticada fractura transversa de la rótula izquierda.

Adjunta a su escrito de reclamación reportaje fotográfico del lugar de la caída, parte de la unidad de soporte vital básico de 8 de enero de 2022, informe clínico de urgencias de la misma fecha y diversa documentación médica.

Tras ser requerida para la acreditación de diversos extremos, cuantifica la indemnización solicitada en 6.370,82 euros, correspondientes a los 59 días desde la fecha del accidente hasta la fecha de alta (7 de marzo de 2022), a razón de 107.98 euros por día. En este momento solicita asimismo la práctica de prueba testifical.

Segundo.- El 3 de mayo de 2022 la concejal delegada de patrimonio admite a trámite la reclamación.

Tercero.- El 7 de noviembre de 2022 el jefe de la Sección de Vías Públicas, Conservación y Mantenimiento informa que "(...) se comprueba que el incidente se ha producido por un resalte existente el pavimento situado tras el muro de la rampa de entrada del aparcamiento subterráneo de dicha zona.

»Dicho hundimiento se ha producido por la consolidación del pavimento existente en la zona".

Al informe se incorporan diversas fotografías y plano de situación. Una de las fotografías muestra que la entidad del desnivel es inferior a 2 cm.

Cuarto.- El 4 de enero de 2023 tiene lugar la práctica de la prueba testifical propuesta por la reclamante.

Quinto.- Otorgado trámite de audiencia a la interesada, el 8 de marzo de 2023 se pone a disposición de su representante el informe técnico emitido por Vías Públicas, Conservación y Mantenimiento y la comparecencia del testigo.



Sexto.- El 23 de octubre de 2023 la representación de la reclamante solicita información sobre el estado del procedimiento.

Séptimo.- El 9 de octubre de 2023 se emite informe jurídico.

Octavo.- Otorgado nuevo trámite de audiencia, el 7 de diciembre de 2023 el representante de la reclamante solicita copia completa del expediente.

Noveno.- El 24 de enero de 2024 se presenta alegaciones en las que manifiesta que durante la tramitación del expediente el Ayuntamiento ha acometido actuaciones de reparación del pavimento precisamente en el lugar de la caída, lo que evidencia que este se encontraba en mal estado y supone un reconocimiento tácito de su responsabilidad.

Décimo.- El 8 de febrero de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no haber quedado acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público municipal.

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

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (8 de abril de 2022) hasta que se



formula la propuesta de resolución (8 de febrero de 2024). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

3ª.- Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. Ahora bien, no consta incorporado al expediente el documento acreditativo de la representación otorgada a favor de D. yyy2; y tampoco consta el otorgado a favor de D. yyy3, a pesar de que en la página 47 del expediente se hace referencia a la existencia de un escrito de otorgamiento en favor de este último.

La competencia para resolver la reclamación corresponde a la alcaldesa, 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 (en adelante LBRL), en relación con el artículo 92 de la LPAC.

La interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 32 y siguientes de la LRJSP, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos: a) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley; c) imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente



en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o actividad, en cuyo ámbito se produce el daño; d) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo, se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- Acreditada la realidad y certeza de los hechos alegados y los daños sufridos y la regularidad formal de la petición, ha de analizarse si el daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la LBRL establece que "Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa". Este precepto es reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre.

Resulta indiscutible la competencia de los municipios para la "pavimentación de vías públicas" de acuerdo con el artículo 26.1.a) de la LBRL, lo que necesariamente incluye su mantenimiento, así como en materia de "medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas", tal como dispone el artículo 25.2.b de la misma LBRL.

Este precepto debe ser considerado junto con el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, establece que "Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local".

Tal y como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, entre otras en sentencias de 16 de abril de 2004 y de 8 de marzo de 2019,



“(…) la pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no solo de garantizar unas objetivas condiciones de salubridad del entorno urbano, sino también de garantizar condiciones objetivas de seguridad; seguridad para el tránsito de vehículos y seguridad para el tránsito de las personas”.

Sin embargo, la obligación de la Administración local de garantizar una adecuada pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas no puede entenderse en términos absolutos, en el sentido de exigir de la Administración una conducta tan exorbitante que le obligue a corregir cualquier deficiencia del pavimento por insignificante que esta sea.

A los efectos de valorar el cumplimiento del estándar del servicio, este Consejo Consultivo ha distinguido, principalmente, entre percances en los que la caída se ha producido como consecuencia de defectos o deterioros en el pavimento que son ostensibles y manifiestos; los ocasionados por inestabilidad del pavimento derivada por ejemplo de la existencia de baldosas sueltas; y aquellos en los que la causa del accidente es el tropiezo con un desnivel del pavimento o de alguno de sus elementos con respecto a la rasante.

- En el primero de los supuestos se ha apreciado con carácter general la existencia de responsabilidad patrimonial, al considerar que se ha incumplido de forma clara, dada la entidad del desperfecto, la obligación de mantener el pavimento en condiciones adecuadas para el tránsito y seguridad peatonal, si bien en determinados casos aquella responsabilidad ha sido moderada por la falta de diligencia del perjudicado.

- En el segundo se ha señalado, igualmente con carácter general, que la existencia por ejemplo de varias baldosas sueltas, y por tanto oscilantes, constituye una deficiencia en la acera que conlleva un riesgo oculto para los peatones, cuya peligrosidad puede no ser apreciable a simple vista empleando la diligencia media exigible a una persona en su caminar, lo que determinaría igualmente la existencia de responsabilidad patrimonial.

- En el último de los casos, se ha considerado que la responsabilidad de la Administración depende de la entidad del desnivel. Así, se entiende que las deficiencias en el pavimento de aceras son insignificantes y no suponen un incumplimiento del estándar de seguridad exigible cuando el desnivel existente oscila entre 0 y 2 centímetros, aunque, en atención a las circunstancias concretas del caso, este Consejo ha estimado insignificantes o de poca relevancia desniveles cuya sobre elevación máxima era de 2,5 centímetros. Sin perjuicio del criterio general, ha apreciado una concurrencia



de las responsabilidades de la Administración y el perjudicado en caídas producidas en los pasos de peatones a causa de un deterioro, incluso no muy grave en el pavimento, al unirse la falta de diligencia del peatón con la de la Administración en su deber de conservación preferente de dichos pasos.

También es doctrina reiterada de este Consejo que no es exigible a las Administraciones, de acuerdo con el estándar del servicio, una prevención y reparación inmediata o instantánea de cualquier defecto existente en aceras o calzadas en virtud de su obligación de vigilancia de las vías públicas (dictámenes 105/2012, de 14 de marzo; 365/2014, de 29 de agosto; y 113/2015, de 25 de marzo).

La solución planteada concuerda con la doctrina general mantenida por la jurisprudencia que sostiene que, aunque el servicio de mantenimiento y vigilancia debe tener unos niveles altos de exigencia en razón de la funcionalidad de las aceras en la vida de la comunidad, no se le puede pedir, en términos jurídicos, que sea un servicio omnipotente y omnipresente capaz de corregir e impedir de modo inmediato todo defecto y riesgo, por muy leve que sea y tenga la causa que tenga, porque es irrazonable exigir a la Administración que vaya corrigiendo esos defectos leves, derivados del uso normal de las aceras o su desgaste progresivo, de una forma continuada, lo que requeriría un servicio de vigilancia y mantenimiento, con alta probabilidad inasumible económicamente.

De este modo, los peatones deben desplegar una diligencia razonable que alcance a sortear los leves riesgos que deriven de los pequeños defectos que el mismo uso de los servicios pueda producir, ya que, tal y como mantiene el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid, en sentencia nº 90/2010, de 21 de enero, "Con carácter general una caída derivada de un tropiezo en un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles, entraña un daño no antijurídico" pues, según la sentencia del mismo Tribunal de 14 de noviembre de 2005, de la Sala de Burgos, "no puede pretender el administrado que la superficie de las aceras se encuentre en un absoluto alineamiento, totalmente rasante y carente de la más nimia irregularidad. La existencia de irregularidades en las aceras es inevitable en toda población".

En este sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2007 destaca que "es un criterio de imputación del daño al que lo padece la asunción de los riesgos generales de la vida (STS 21 de octubre de 2005 y 5 de enero de 2006), de los pequeños riesgos que la vida obliga a soportar



(SSTS de 11 de noviembre de 2005 y 2 de marzo de 2006) o de los riesgos no cualificados, pues riesgos hay en todas las actividades de la vida (STS 17 de julio de 2003), en aplicación de la conocida regla *id quod plerumque accidit* (las cosas que ocurren con frecuencia, lo que sucede normalmente), que implica poner a cargo de quienes lo sufren aquel daño que se produce como consecuencia de los riesgos generales de la vida inherentes al comportamiento humano en la generalidad de los casos, debiendo soportar los pequeños riesgos que una eventual falta de cuidado y atención comporta en la deambulación por lugares de paso”.

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la parte reclamante y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 67.2 de la LPAC. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. yyy2, en nombre y representación de Dña. yyy1, debido a los daños sufridos al tropezar y caer a causa de unos desperfectos en las baldosas en la acera.

El relato de la reclamante ha quedado suficientemente acreditado por las declaraciones del testigo propuesto, así como por el parte de la unidad de soporte vital básico que la atendió en el lugar del accidente.

En el escrito de reclamación la reclamante indica que el incidente se produjo “(...) al tropezar con una de las baldosas que no están debidamente colocadas estando levantadas y rotas, produciendo un desnivel (...)”.

El informe del jefe de la Sección de Vías Públicas, Conservación y Mantenimiento confirma la existencia de este desnivel denunciado, si bien a la vista de las fotografías, consta acreditado que es inferior a 2 centímetros con respecto al resto de la acera.



El pequeño desperfecto, tal y como indica la propuesta, "(...) no tiene entidad suficiente para entender que pone de manifiesto un incumplimiento del nivel o estándar exigible para el mantenimiento de las vías públicas (...)".

Por otro lado, el accidente se produjo a plena luz, en torno a las 12:00 horas en un día claro, tal y como resulta de las declaraciones del testigo. Además, a la vista de las fotografías, la acera era lo suficientemente ancha como para haber evitado el desnivel de haberse observado por la reclamante la diligencia exigible en el control de su deambulaci3n.

Es por ello que la reclamaci3n debe ser desestimada.

III CONCLUSIONES

En m3rito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y Le3n informa:

Procede dictar resoluci3n desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamaci3n presentada por D. yyy2, en nombre y representaci3n de Dña. yyy1, debido a los daos sufridos en una ca3da por el mal estado de la acera.

No obstante, V.E. resolver3 lo que estime m3s acertado.