



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

## **DICTAMEN 17/2025**

### **I ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 17 de enero de 2025 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 23 de enero de 2025, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 17/2025, 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 2 de agosto de 2024 Dña. yyyy presenta un escrito dirigido al Ayuntamiento de xxxx con la finalidad de interrumpir la prescripción del plazo de reclamación de responsabilidad patrimonial, en relación con una caída que sufrió el 21 de agosto de 2023.

Tras ser requerida para la subsanación de dicha solicitud, el 3 de octubre de 2024 la interesada presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento, por los daños sufridos ese día, sobre las 14:00 horas, en la calle ccc1 de esa ciudad, detrás del ábside de la Iglesia de ccc2. Afirma que la caída ocurrió al introducir su pie izquierdo en la depresión formada en



el punto de unión de cuatro piezas del pavimento próximo a una arqueta metálica, un defecto en el pavimento que se imputa al incumplimiento por parte de la Administración de su deber de mantenimiento de viales y aceras.

A consecuencia de la caída, sufrió rotura del radio distal y luxación de la muñeca izquierda, que precisaron intervención quirúrgica y rehabilitación. Además de las secuelas permanentes que detalla, la interesada declara que, en el momento de la reclamación, aún presenta limitaciones y dolores en la zona afectada, que la limitan para su vida ordinaria.

Adjunta a su escrito informe pericial emitido por arquitecta colegiada, que incorpora diversas fotografías del lugar de la caída, así como informe clínico de urgencias del día del accidente y otra documentación médica complementaria.

La reclamante asegura que "se personó la policía municipal que dio parte al Ayuntamiento según aquéllos mismos comentaron". Y propone como prueba la declaración de las personas que identifica.

A través de escrito de 8 de noviembre de 2024, y con base en el informe médico pericial que asegura acompañar (si bien no consta en el expediente remitido), concreta el importe de la indemnización en un total de 48.718,48 euros, según el siguiente desglose:

- Lesiones temporales: 7.654,38 euros
- Secuelas: 38.982,90 euros
- Informe médico pericial: 1.633,50 euros
- Gastos informe técnico pericial arquitecto: 447,70 euros

**Segundo.-** El 8 de octubre de 2024 el inspector jefe del grupo 5º de la Policía Municipal informa que no existe intervención en el incidente.

**Tercero.-** El 17 de octubre de 2024 el Centro de Conservación de la Vía Pública informa que "La deficiencia a la que la interesada achaca su accidente consistía en la existencia de pequeños hundimientos en una serie de losas de granito de 80 x 80 x 10 cm de la acera, fruto del paso frecuente de vehículos pesados (camiones de reparto, barredoras...) lo que ocasionaba cejas o resaltos de 5 a 15 mm". Y añade que "Con fecha 15/10/24, este C.C.V.P. ha procedido a su reparación".

**Cuarto.-** El 2 de diciembre de 2024 tiene lugar la práctica de la prueba testifical solicitada. Obran en el expediente las actas de comparecencia de las intervenciones de los testigos.



**Quinto.-** Otorgado trámite de audiencia, el 8 de enero de 2025 la reclamante presenta alegaciones (en escrito fechado el 24 de septiembre de 2024) en las que señala que no es cierto que la Policía Municipal no realizara ninguna intervención, y muestra su disconformidad en lo que se refiere a las apreciaciones contenidas en el informe del Centro de Conservación de la Vía Pública sobre el estado de la acera y el hundimiento de las losas.

**Sexto.-** El 17 de enero de 2025 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).

**3ª.-** Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC.

La competencia para resolver la reclamación corresponde al alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a los artículos 124.4.ñ) y 124.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en relación con el artículo 92, párrafo segundo, 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 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a la que además 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, 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.

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 "1. 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 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.

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 Ley 39/2015, de 1 de octubre. 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 un expediente de responsabilidad patrimonial por daños sufridos al tropezar y caer a causa de unos desperfectos en el pavimento.



En el escrito inicial, la reclamante indica que “el desnivel existente (...) es superior a 2 cm, desnivel a tener en cuenta en temas de accesibilidad, dado que la normativa existente no permite desniveles superiores a 2 cm en zonas de tránsito peatonal”. Reproduce así lo señalado en el informe técnico pericial de fecha 24 de octubre de 2023 que acompaña con la reclamación, y que contiene un anexo fotográfico sobre el lugar en que se produjo la caída.

Por su parte, el informe del Centro de Conservación de la Vía Pública del Ayuntamiento indica que “(...) la deficiencia a la que la interesada achaca su accidente consistía en la existencia de pequeños hundimientos en una serie de losas de granito de 80 x 80 x 10 cm de la acera, fruto del paso frecuente de vehículos pesados (camiones de reparto, barredoras ... ) lo que ocasionaba cejas o resaltos de 5 a 15 mm”.

Así pues, existe una cierta discrepancia en cuanto a la entidad del desnivel, y además es cierto que, a la vista de las fotografías aportadas en el informe pericial, resulta difícil establecer la exacta entidad del desperfecto, al haberse realizado las mismas, tal y como sostiene la propuesta de resolución, “casi con una perspectiva cenital” y “no con la cámara paralela al suelo y a la cinta métrica”.

Dicha propuesta considera que “el desnivel existente en la vía pública, si bien generaba una irregularidad, no podría considerarse suficientemente grave o peligroso como para generar un riesgo imputable a la Administración, por lo que la caída, si bien habría conllevado una serie de daños y gastos asociados, no permitiría calificarlos como antijurídicos”. Por su parte, la propia reclamante admite, con base en el informe pericial de arquitecta colegiada, que el desnivel no era excesivo, pudiendo leerse en su escrito que “(...) aunque el desnivel no es excesivo, por la naturaleza de las piezas y la zona en la que se manifiesta, que es la zona de las juntas, no es perceptible a simple vista, con lo cual no pudo ser esquivado (...)”.

Junto a lo anterior, y frente a la pretensión de la reclamante, que manifiesta que “La zona no presenta una planeidad continua y además por el tipo de solado de la calzada, al presentar juntas entre las piezas de bastante grosor, es difícil detectar estos desniveles entre las piezas mientras se transita por la zona(...)”, ha de recordarse, que tal y como se ha indicado anteriormente, no cabe exigir a la Administración una conducta tan exorbitante que le obligue a corregir cualquier deficiencia del pavimento por insignificante que esta sea. En este sentido, la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo, ya expuesta, recuerda 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”.

Tampoco se ha alegado en este caso la concurrencia de circunstancias que hubieran impedido a la reclamante percatarse de la existencia de la irregularidad existente en la acera por la que caminaba, circunstancias tales como la aglomeración de personas, problemas de visibilidad o meteorología adversa, por todo lo cual cabe entender que la causa de la caída se situaría en la esfera de la responsabilidad de la víctima, que no habría observado la necesaria diligencia adecuada en su deambulación.

Por todo lo señalado, este Consejo comparte las argumentaciones contenidas en la propuesta de resolución, de forma que, atendidas las circunstancias expuestas, no es posible considerar que se haya producido por el Ayuntamiento un incumplimiento del nivel o estándar que le es exigible para el mantenimiento de las vías públicas que dé lugar a responsabilidad de la Administración local. Por ello, la falta de acreditación de una relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido conduce a que la reclamación deba ser desestimada.

### **III CONCLUSIONES**

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

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

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