



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 agosto de 2023, ha examinado *el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 315/2023**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 27 de junio de 2023 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 sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 28 de junio de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 315/2023, 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 Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la Consejera Sra. Ares González.

**Primero.-** El 14 de noviembre de 2022 Dña. yyyy 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 septiembre de 2022, sobre las 20:00 horas, mientras caminaba con una amiga. La caída se produjo a la altura del número 43 de la Avenida cccc.



En un primer momento fue asistida por la persona que la acompañaba y las que se encontraban en las inmediaciones del lugar de la caída hasta la llegada de los servicios de emergencia, que la trasladaron al hospital hhhh, donde le fueron diagnosticadas contusiones y erosiones faciales, dolor a la movilidad activa y pasiva con limitación funcional en el hombro derecho y gonalgia bilateral con hematoma en cara anterior de rodilla izquierda.

Solicita una indemnización de 3.488,57 euros.

Adjunta a su escrito de reclamación reportaje fotográfico del lugar de la caída, informe clínico de urgencias de 8/09/2022, declaración jurada de testigo presencial así como informes médicos de seguimiento y alta de fechas 22/09/2022, 29/09/2022 y 26/10/2022.

**Segundo.-** El 18 de noviembre de 2022 el concejal delegado del Área de patrimonio y contratación resuelve admitir a trámite la reclamación, nombrar instructor y solicitar el informe del servicio cuyo funcionamiento haya causado la presunta lesión indemnizable. Acuerda también el traslado del expediente a la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

**Tercero.-** Obra incorporado al expediente un informe emitido por el inspector jefe de la Policía Local sobre su intervención del 8 de septiembre de 2022, en el que se indica: "El día 8 de septiembre de 2022, sobre las 20:00 horas, se acude a la Avd. cccc por aviso de caída en vía pública de una mujer.

»Personados en el lugar, los Agentes con NIP vvv1 y vvv2, identifican a la víctima, Dña. yyyy, la cual manifiesta que: `se encontraba paseando con una amiga y se ha tropezado con una baldosa´. Así mismo, se identifica a dos testigos que se encontraban en el lugar (...). La víctima presenta un golpe con sangrado en nariz y frente por lo que tras ser atendida por los servicios sanitarios es trasladada al Hospital hhhh.

»En la inspección ocular de los Agentes, observan que hay varias baldosas sueltas y a desnivel del resto de la acera".

**Cuarto.-** El 2 de diciembre de 2022 la ingeniera técnica de obras públicas municipal emite informe en el que manifiesta: "El acerado de la Avenida de cccc, en la zona donde se ha producido la caída, tiene un ancho total de 9 metros, 7 metros está conformado por baldosa hidráulica tipo



araña de 20 x 20 x 2,5 cm y los otros 2 metros restantes por baldosa hidráulica de 18 pastillas de 20 x 20 x 1,8 cm.

»La caída, según fotografías aportadas se ha producido en la zona de acera con baldosa hidráulica tipo araña de 20 x 20 x 2,5 cm, donde se observan, dos baldosas levantadas sobre la rasante original, de 1,5 cm en el caso de máximo desnivel.

»El hecho es visible, por lo que el accidente que se reclama pudo haberse evitado si se hubiera prestado la debida atención.”

**Quinto.-** El 31 de marzo de 2023 la aseguradora del Ayuntamiento emite informe en el que propone la desestimación de la reclamación.

**Sexto.-** Otorgado trámite de audiencia a la interesada, el 23 de abril de 2023 presenta escrito en el que señala que el informe de la Policía Local constata que la caída fue causada por el mal estado de la calzada, y manifiesta su disconformidad con el informe de la ingeniera de obras públicas, que califica de “patético” y como copia del emitido de la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

**Séptimo.-** El 22 de mayo de 2023 la ingeniera técnico de obras públicas emite nuevo informe en respuesta a las alegaciones de la reclamante.

**Octavo.-** Consta en el expediente una 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 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 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), 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.-** 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 "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 la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyyy, debido a los daños sufridos al tropezar y caer a causa de unos desperfectos en las baldosas en la acera por la que transitaba.

El hecho de la caída ha quedado suficientemente acreditado tanto por las declaraciones de la reclamante como de la testigo que la acompañaba. El informe de la Policía Local avala igualmente el relato de la reclamante.

En el escrito de reclamación la reclamante indica que “(...) ha quedado suficientemente acreditado el mal estado del pavimento a la altura del número 43 de la Avenida cccc (xxxx), al encontrarse un grupo de baldosas que conformaban el pavimento sueltas y elevadas sobre el plano del pavimento provocando un desnivel, lo que suponía un claro riesgo para los ciudadanos (...)”.





El informe de la Policía Local constata la existencia de baldosas sueltas ya que en la inspección ocular los agentes observan que "hay varias baldosas sueltas y a desnivel del resto de la acera".

El informe de la ingeniera municipal, si bien se pronuncia sobre el desnivel de las baldosas sobre la rasante, no contiene pronunciamiento alguno respecto a la afirmación de que las baldosas estuvieran sueltas. La existencia de un desnivel de 1,5 cm es compatible con el hecho de que las baldosas se movieran u oscilaran al paso sobre las mismas.

En consecuencia, de los datos obrantes en el expediente, en particular de la afirmación contenida en el informe de la Policía Local, cabe concluir que el estado de la acera no era el adecuado para el tránsito peatonal. Tal y como se ha expuesto en párrafos precedentes, este Consejo considera que el hecho de que una baldosa oscile cuando se pisa sobre ella 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, de forma que puede estimarse la existencia de una relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño producido.

Es por ello que la reclamación debe ser estimada.

**6ª.-** En cuanto al importe de la indemnización, la reclamante solicita 3.488,57 euros. Sobre la base de los informes médicos que aporta, de fechas 22 de septiembre de 2022, 29 de septiembre de 2022 y 26 de octubre de 2022, concluye que el número de días que ha durado el tratamiento médico desde que se produjeron las lesiones, 8 de septiembre de 2022, hasta el alta definitiva, que tuvo lugar el 26 de octubre de 2022, han sido 49 días.

Considera que, de acuerdo con la legislación vigente, teniendo en cuenta las tablas de baremos por lesiones causadas por accidentes, tabla perjuicio personal particular moderado 3.8, y un punto tabla de secuelas 2.A.1 y 2.A.2, le corresponden 3.488,57 euros.

Por su parte, el Ayuntamiento, dado que propone la desestimación de la reclamación, no ha realizado valoración alguna sobre la indemnización solicitada. Por ello, procede que la fijación del importe de la indemnización se realice en expediente contradictorio.



### **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 sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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