



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

DICTAMEN 386/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 6 de agosto 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 mal estado de una acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 8 de agosto de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 386/2024, y se inició 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 25 de febrero de 2020 D. yyy2, en nombre y representación de Dña. yyy1, de 70 años de edad en el momento del suceso, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 5 de julio de 2019, cuando transitaba por la pedanía de xxx2, "al llegar a la altura de la acera situada en frente del edificio nº 60 de la Calle cccc".



Manifiesta que el accidente tuvo lugar al tropezar con “una baldosa que estaba parcialmente levantada y que sobresalía unos 3 cm. de altura, sobre la rasante de la acera”. La caída le provocó “Contusión Facial, fractura de los huesos propios de la nariz, con mínimo desplazamiento, traumatismo en el miembro superior derecho y fractura de la Falange proximal del cuarto dedo de la mano derecha, de las que preciso ser asistida en el servicio de urgencias del Hospital hhhh”, con rotura de las gafas que usaba.

Solicita indemnización de 15.265,05 euros, que desglosa en concepto de lesiones (3.257,40 euros por 60 días de perjuicio moderado y 4.699,50 euros por 150 días de perjuicio básico), secuelas (7 puntos: 5.383,15 euros), y finalmente daño patrimonial (1.925,00 euros).

Adjunta a su escrito copia de poder general para pleitos, diversa documentación médica, fotografías de las gafas dañadas, junto a facturas correspondientes a los gastos que reclama. Asimismo, une acta notarial de presencia sobre “el estado de las baldosas de la acera sita enfrente de dicho inmueble (número 60 de la calle cccc) y colindante con el Hospital hhhh”.

Segundo.- Admitida a trámite la reclamación, el 7 de julio de 2020 el Servicio Técnico Municipal de Ingeniería emite informe en el que concluye lo siguiente: “Que en el expediente, no consta informe de la Policía Municipal donde ha tenido lugar la caída. Por la foto presentada. En esta fecha se localiza una baldosa que ya está reparada. También se puede apreciar por la foto, que lo que sobresalía la baldosa referida, del resto de pavimento no llegaba a ser más de tres centímetros, y según dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, cuando el resalte de una baldosa desnivelada con respecto a la rasante del pavimento no sobrepasa el valor de 3 centímetros, es una deficiencia insignificante, y no supone un incumplimiento del estándar de seguridad exigible”.

Tercero.- Concedido trámite de audiencia, el 15 de junio de 2021 el reclamante presenta escrito de alegaciones en el que ratifica su pretensión y propone la declaración de las testigos ya mencionadas en el escrito inicial.

Cuarto.- Consta en el expediente informe emitido por la aseguradora de la Administración de fecha 15 de julio de 2021, en el que se concluye la inexistencia de nexo causal entre los hechos relatados y el funcionamiento del servicio público.



Quinto.- El 5 de agosto de 2024 se formula informe-propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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 reprochar el excesivo tiempo transcurrido desde que se presentó la reclamación (25 de febrero de 2020) hasta que se formula la propuesta de resolución (5 de agosto de 2024); lo que constituye 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, 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.- La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con el artículo 4 de 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 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, 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 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.- 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 en una caída por mal estado de la acera por la que transitaba.

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.

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".

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.

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".

La sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas conviertan a estas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa que pueda producirse con independencia del actuar del administrado, porque de lo contrario, aquel se



transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non*, condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión legal, de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.

Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987, y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente de difícil consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace preciso entre uno y otro elemento. Esta prueba, como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues si este no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el deber jurídico de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado.

La carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante 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. Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la reclamante fue o no consecuencia del peligro que, para el tránsito, suponía el defecto



alegado existente en la acera, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

Este Consejo Consultivo ha distinguido, a la hora de valorar el cumplimiento del estándar del servicio, entre percances en los que la caída se ha producido como consecuencia de defectos ostensibles y manifiestos; los ocasionados por la inestabilidad del pavimento derivada de varias baldosas sueltas; y aquellos en los que la causa del accidente es el tropiezo con una baldosa desnivelada con respecto a la rasante.

- En los primeros se ha apreciado, en la mayoría de los casos, la existencia de responsabilidad patrimonial, en algunos casos moderada por la falta de diligencia del perjudicado, 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 peatonal.

- En los segundos se ha señalado, con carácter general, que la existencia 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 (*a.e.*, dictámenes 835/2013 y 612/2014).

- En los últimos, este Consejo, en línea con la jurisprudencia, considera que la responsabilidad de la Administración depende de la entidad del desnivel; con carácter general, 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 oscila entre 0 y 2 centímetros, si bien en algún supuesto se ha estimado insignificante o de poca relevancia desniveles cuya sobreelevación máxima era de 2,5 centímetros, a la vista de las circunstancias que concurrían en el caso concreto (dictamen 180/2015, de 21 de mayo).

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). Ahora bien, de acuerdo con la doctrina expuesta, tal inexigibilidad solo debe predicarse de las deficiencias en el pavimento de



muy reciente aparición, pues en caso contrario el deber de vigilancia de las vías públicas se flexibilizaría en exceso. Ello conlleva la valoración individualizada de cada supuesto, sin que pueda precisarse con carácter general un plazo de referencia para la reparación de las deficiencias existentes.

En el supuesto sometido a dictamen, la Administración admite la caída y los daños sufridos por la reclamante, si bien niega que se hayan acreditado las circunstancias de dicha caída, y por tanto que ésta fuera consecuencia del mal funcionamiento de los servicios públicos. Y así señala en la propuesta de resolución que "(...) no se pone en duda la existencia de la caída, sino si esta se produjo como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos". Llega además a esa conclusión tras valorar que el defecto existente en el pavimento, donde la reclamante asegura haber tropezado, no tiene entidad suficiente a fin de apreciar el incumplimiento del estándar del servicio público, por lo que la caída tendría su causa en la falta de diligencia de la reclamante.

No obstante lo anterior, este Consejo considera que en el expediente ha quedado acreditado el evidente deterioro del pavimento de la acera, y la existencia en ella de una baldosa cuyo desnivel aproximadamente era de 3 cm. Así resulta del acta notarial de presencia extendida el 16 de julio de 2019, en que se hace constar: "(...) se observa la existencia de una baldosa que sobresale aproximadamente unos tres centímetros de la rasante de la propia acera, comprobando además tras ejercer presión sobre la misma con el pie, que no resulta posible ubicarla al mismo nivel de las demás baldosas, por lo que obliga a quienes transiten por dicho lugar a percatarse de dicha situación, a fin de no tropezar con la mencionada baldosa".

Lo expuesto en el acta notarial es corroborado por el informe técnico obrante en el expediente, en el que no se cuestiona el defectuoso estado de conservación de la acera, ni tampoco la medición del desnivel, cuando indica que: "También se puede apreciar por la foto, que lo que sobresalía la baldosa referida, del resto de pavimento no llegaba a ser más de tres centímetros, y según dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, cuando el resalte de una baldosa desnivelada con respecto a la rasante del pavimento no sobrepasa el valor de 3 centímetros, es una deficiencia insignificante, y no supone un incumplimiento del estándar de seguridad exigible".

Pese a tal consideración, y en atención a la doctrina de este Consejo en los términos anteriormente expuestos, resulta notorio en el presente caso el incumplimiento del estándar de seguridad exigible, al superar el desnivel de la baldosa una sobreelevación de 2,5 centímetros, máxime atendiendo a las



circunstancias concurrentes en el supuesto examinado, en particular la edad de la reclamante (de 70 años) y la escasa visibilidad existente en el momento del percance, habida cuenta que acaeció al anochecer.

A ello debe añadirse la insuficiente argumentación con la que la Administración rechaza practicar la prueba testifical propuesta por la parte reclamante. Según la propuesta de resolución la misma no procedería "ya que no se pone en duda la existencia de la caída, sino si esta se produjo como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos". Pues bien, para valorar esto, y sobre todo dejar perfectamente acreditadas las causas y circunstancias de la caída, hubiera sido determinante la declaración de las personas que presenciaron el suceso. El rechazo de esa prueba por parte de la Administración no puede perjudicar al reclamante, que además es quien la ha solicitado, por lo que su falta produce el efecto de corroborar su versión sobre la caída y confirmar sus causas y circunstancias.

6ª.- En relación con la cuantía indemnizatoria, la reclamante solicita 15.265,05 euros, si bien no consta en el expediente valoración de daños realizada por la Administración, dado que propone desestimar la pretensión, o su aseguradora, por lo que deberá acudir a un expediente contradictorio para concretar la valoración de la indemnización.

Todo ello sin perjuicio de que la cantidad resultante deba actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto 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 los términos señalados en el presente dictamen, en el procedimiento 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 mal estado de la acera.

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