



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero y  
ponente

Sra. Ares González, consejera

Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de enero de 2025, con asistencia de los miembros que se expresan al margen, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

## **DICTAMEN 524/2024**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 15 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. yyy1, 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 21 de noviembre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 524/2024, 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 al consejero Sr. Ramos Antón.

**Primero.-** El 30 de agosto de 2023 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 7 de febrero de 2023, cuando aquella, de 90 años de edad en el momento de los hechos, caminaba por la calle ccc1 de xxxx, a la altura del cruce con Ronda ccc2, y tropezó con una baldosa. Indica que la irregularidad no era perceptible a la vista y que en dicha zona varias de las baldosas estaban sueltas.



Señala que, tras ser atendida por varios viandantes en el lugar del accidente, fue posteriormente trasladada al Hospital hhhh. Y que como consecuencia de la caída padece una lesión crónica de hombro.

Solicita una indemnización de 479 euros, por la factura de reposición de las gafas, así como la cantidad correspondiente por las lesiones y secuelas producidas, que no concreta inicialmente.

Adjunta a la reclamación fotografías del lugar de la caída, informe clínico de urgencias, informes de traumatología y rehabilitación, y factura de gafas. Y solicita la práctica de prueba testifical de la testigo que la auxilió tras la caída.

**Segundo.-** El 30 de agosto se requiere a la reclamante para que aclare determinados extremos, se admite a trámite la reclamación, se nombra instructor del procedimiento, y se acuerda su notificación al interesado y a la compañía de seguros municipal.

**Tercero.-** El 31 de agosto 2023 el ingeniero topógrafo municipal emite informe en el que se incorporan fotografías, se reconoce el mal estado de la acera y se acepta la responsabilidad del Ayuntamiento.

**Cuarto.-** El 11 de septiembre de 2023 la Policía Local informa que, tras consultar la bases de datos, se ha comprobado que no consta ningún tipo de intervención el día de la caída.

**Quinto.-** El 15 de septiembre la reclamante atiende el requerimiento de subsanación y cifra el importe de la reclamación en 34.121,80 euros.

Aporta baja médica del 7 de febrero anterior y, en relación con el alta, aporta informe del Servicio de Rehabilitación por no poder rehabilitar las lesiones en atención a su edad avanzada, lo que supone la conversión de lesiones padecidas en secuelas.

**Sexto.-** El 30 de octubre de 2023 se emite informe por la aseguradora municipal.

**Séptimo.-** El 29 de agosto de 2024 se practica la prueba testifical.

**Octavo.-** Otorgado trámite de audiencia a la interesada, el 12 de noviembre de 2024 presenta alegaciones en las señala que la testigo, si bien manifiesta no haber presenciado la caída, sí ha precisado el lugar en el que se



produjo, que coincide con el punto señalado en el escrito inicial. Añade que en este lugar el Ayuntamiento ha llevado a cabo una obra de reposición de baldosas sueltas. E incide en que se trataba de una imperfección que no se apreciaba a simple vista.

**Noveno.-** El mismo día 12 de noviembre de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no haberse aportado prueba de la caída.

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 el título IV de 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, se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en su artículo 91.3, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC. Tal dilación contraría los principios de buena administración y el de control del gasto público ligado a la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, considerado el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización se vaya a conceder a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

**3ª.-** Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC, y está acreditada su representación. La competencia para



resolver la presente 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 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.-** El asunto sometido a consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera por la que transitaba la reclamante.

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.

Por su parte, 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, este Consejo Consultivo ha señalado de manera reiterada que 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. 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.

Este Consejo no comparte el criterio mantenido en la propuesta de resolución, que considera que no puede entenderse acreditada la dinámica del accidente en los términos indicados por la reclamante. Para ello, la propuesta se basa en que, pese a lo alegado en el escrito de reclamación, no existe informe de intervención de la Policía Local y la testigo no presencié la caída. Sin embargo, tal y como ha alegado la reclamante en el trámite de audiencia, aunque la testigo declara que no presencié la caída y que desconoce su causa, sí fija el punto en el que la reclamante se encontraba tendida en el suelo y fue auxiliada por otros viandantes.

A ello debe añadirse que, a la vista de fotografías aportadas, resulta evidente que algunas de las baldosas estaban rotas y otras tenían una elevación en los extremos próximos entre sí, lo que sugiere que estaban despegadas de la superficie e implicaría que pudieran oscilar al pisar sobre ellas, constituyendo un riesgo oculto.

Las condiciones de la acera y el mal estado de las baldosas en el lugar en que se produjeron los hechos son reconocidas en el informe técnico de 31 de agosto de 2023, que indica que "(...) actualmente dicha acera se encuentra reparada. Desde este Ayuntamiento se reconoce el mal estado de la acera, como es evidente en la fotografía anterior". El propio informe concluye que "La responsabilidad sobre el mal estado de la acera corre a cargo del Ayuntamiento, y este acepta la reclamación por responsabilidad patrimonial".

Por tanto, a la vista de las fotografías aportadas y del informe técnico, las irregularidades presentes en la acera suponían que esta no se adecuaba al estándar exigible.

Por otro lado, este Consejo considera que la zona de la acera en la que aparecen las irregularidades presenta unas dimensiones considerables, lo que implica que en circunstancias de plena visibilidad, como las del momento de





la caída, estas constituyeran un obstáculo salvable con la observancia de la diligencia adecuada. Sin embargo, atendida la edad de la reclamante, esta diligencia no puede serle exigida del mismo modo que a una persona joven.

Por ello, aun cuando se trataba de un defecto perceptible, se considera que debe atemperarse el nivel de responsabilidad de la reclamante, y que existe un concurso de causas, dotada cada una de ellas de una determinada potencialidad dañosa, que justificaría el reparto de la indemnización resultante del deber de resarcimiento en la proporción correspondiente.

Por tanto este Consejo estima que la concurrencia de culpa en la reclamante obliga a minorar la responsabilidad del Ayuntamiento, que pondera, en este caso, en un 50 %, lo que implica la estimación parcial de la reclamación.

**6ª.-** Respecto al importe de la indemnización, la propuesta de resolución no la cuantifica ya que propone desestimar la reclamación.

Por ello, la determinación de la indemnización habrá de fijarse en expediente contradictorio, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con 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 parcial, en los términos señalados en el presente dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1, 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.