



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero  
Sra. Ares González, Consejera y  
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Salamanca el día 10 de junio de 2019, ha examinado el *procedimiento 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**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 8 de mayo de 2019 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre 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.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite en esa misma fecha se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 227/2019, 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 la 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 4 de octubre de 2018 Dña. yyyy presenta ante el Ayuntamiento de xxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida en la vía pública a causa del mal estado de conservación del pavimento.



En su escrito expone: "Que sobre las 11:00 de la mañana del día 27 de mayo del 2017, cuando salía de casa a pasear, debido al mal estado en que se encontraba la acera tropezó en la zona en la que faltaban baldosas y se encontraban otras levantadas (...) cayéndose al suelo, de donde la levantó una vecina que presenció la caída. (...)".

No cuantifica la cantidad reclamada como indemnización.

Adjunta a su escrito informes de la asistencia sanitaria recibida, denuncia efectuada ante la Policía Municipal y fotografías del estado del lugar donde aconteció la caída.

**Segundo.-** El 24 de octubre se requiere a la interesada la subsanación de su solicitud para que aporte la evaluación económica del daño, la identificación de la vecina de la que dice que contempló la caída y fotografías (plano general y abierto) de la zona en la que refiere haber padecido el percance.

El 5 de noviembre la reclamante presenta un escrito en el que identifica a la testigo de la caída y concreta la evaluación económica en 15.800 euros. Acompaña fotografías de plano general y primer plano del lugar donde refiere haber sufrido la caída.

**Tercero.-** El 29 de noviembre de 2018 se practica la prueba testifical.

**Cuarto.-** El 25 de marzo de 2019 se emite informe técnico por parte de los servicios del Ayuntamiento en el que se hace constar:

"-En la zona donde se ha producido la caída, se realizaron obras en 2017, consistentes en la reparación y sustitución de baldosas y bordillos en mal estado o inexistentes. Las obras fueron realizadas por empleados municipales.

»El estado general de la zona en el momento de producirse los hechos era regular, había varias baldosas y bordillos levantados en la zona de peldaños de escaleras, si bien, la zona de tránsito de peatones es bastante amplia como para poder habido sortear esas deficiencias totalmente visibles para una persona que reside en la zona. Destacar también que la salida natural del portal nº 27 (ya que la reclamante dice en su solicitud que salía de casa a pasear) es de frente, no existiendo en ese recorrido natural ninguna deficiencia y siendo la



anchura de la zona desde la salida del portal de su vivienda hasta el final de la acera de 8,45 metros aproximadamente)".

**Quinto.-** Mediante Decreto de la Alcaldía de 2 de abril se amplía el plazo de resolución y notificación del procedimiento en seis meses, a propuesta del instructor debidamente motivada, lo que se notifica a la interesada.

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia a la interesada, ésta no presenta alegaciones.

**Séptimo.-** El 8 de mayo de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no concurrir el nexo causal 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 el título IV, "De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común", de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

**3ª.-** Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 39/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la



Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

**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, y al artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

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) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico 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) La 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) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea



consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

**5ª.-** En cuanto al fondo del asunto, comprobadas la realidad y certeza de 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 el escrito de reclamación, la interesada manifiesta que los daños sufridos se produjeron al tropezar en una zona de la acera de la calle Zamora en la que había baldosas rotas y levantadas.

El Ayuntamiento tiene la obligación de mantener las vías públicas en condiciones adecuadas para el tránsito de personas y vehículos. Así se desprende del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que atribuye al municipio la competencia en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, competencia que a tenor del artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que se refiere expresamente a la pavimentación de las vías públicas, resulta obligatoria en todos los municipios.

Este precepto debe ponerse en relación con el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que 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 como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Sentencia de 16 de abril de 2004, "(...) 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. Esta competencia municipal debe entenderse como servicio público, rechazándose la inclusión dentro del ámbito del artículo 106 de la Constitución Española un concepto estricto de servicio público”.

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la interesada 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.

En el presente caso, la reclamante aporta un informe de la asistencia sanitaria recibida el mismo día de los hechos en el Hospital hhhh de xxxx, en el que se recogen unas lesiones que resultan compatibles con la caída alegada.

La testigo propuesta por la reclamante, que caminaba en el momento de los hechos por la misma acera pero en dirección contraria, vio la caída de frente, de modo que resulta acreditada.

Por lo tanto, lo que procede analizar es si la deficiencia alegada tiene entidad suficiente para generar un riesgo.

El informe del responsable del servicio -reproducido en el antecedente de hecho cuarto del presente dictamen- pone de manifiesto que estado general de la zona en el momento de producirse los hechos era regular pues había varias baldosas y bordillos levantados en la zona de peldaños de escaleras, los cuales fueron reparados con posterioridad. En las fotografías incorporadas al expediente se pone de manifiesto la diferencia existente en la zona antes (baldosas sueltas y bordillos rotos) y después de la reparación.

Este dato resulta relevante para poder valorar la entidad del desperfecto, ya que, a la hora de valorar el cumplimiento del estándar del servicio, este Consejo ha distinguido 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 la existencia de varias baldosas sueltas y aquéllos en los que la causa del accidente es el tropiezo con una baldosa elevada 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 caso analizado consta en el expediente que la reparación de la zona se ha producido con posterioridad a la caída y que cuando ésta aconteció su estado era "regular" con baldosas y bordillos levantados en una zona de peldaños de escaleras. Además, los desperfectos no se encontraban señalizados y lo cierto es que en las fotografías se aprecia que su entidad era suficiente como para ocasionar un riesgo sustancial generador de un daño, como así ocurrió. Y tal circunstancia conlleva la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido y, por ende, la responsabilidad patrimonial de la Administración.

**6ª.-** La indemnización debe suponer la reparación integral de todos los daños causados y probados, sin que en ningún caso constituya un sistema para un enriquecimiento injustificado o sin causa.

De acuerdo con el artículo 37 de la Ley 35/2015 de 22 de septiembre de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación:

“1. La determinación y medición de las secuelas y de las lesiones temporales ha de realizarse mediante informe médico ajustado a las reglas de este sistema.

»2. El lesionado debe prestar, desde la producción del daño, la colaboración necesaria para que los servicios médicos designados por cuenta del eventual responsable lo reconozcan y sigan el curso evolutivo de sus lesiones. El incumplimiento de este deber constituye causa no imputable a la entidad aseguradora a los efectos de la regla 8ª del artículo 20 de la Ley de Contrato de Seguro, relativa al devengo de intereses moratorios.

»3. Los servicios médicos proporcionarán tanto a la entidad aseguradora como al lesionado el informe médico definitivo que permita valorar las secuelas, las lesiones temporales y todas sus consecuencias personales. A los efectos del artículo 7.3.c) de esta Ley, carecerá de validez la oferta motivada que no adjunte dicho informe, salvo que éste se hubiera entregado con anterioridad”.

La interesada reclama 15.800 euros, si bien no presenta ningún informe médico pericial de valoración de daños ni el criterio tenido en cuenta para solicitar





dicha indemnización más allá del de 30 euros al día desde la caída hasta el momento de efectuar la cuantificación.

Por todo lo expuesto la cantidad que la corresponde como indemnización deberá dirimirse en expediente contradictorio, una vez que previa valoración médica de la reclamante se haya determinado el alcance de las lesiones sufridas.

Todo ello sin perjuicio de la actualización de la cantidad resultante a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con el artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

### **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.