



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y  
Ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 1 de agosto 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 24 de junio 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 con fecha 26 de junio de 2019 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 317/2019, 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 al Consejero Sr. Ramos Antón.

**Primero.-** El 1 de junio de 2018 Dña. yyyy, de 36 años de edad en el momento de los hechos, 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 el día 25 de Abril del presente año, a las 9.15 horas aproximadamente, cuando acababa de dejar a su hija en la guardería sita en la Plaza ccc1 de esta ciudad, la compareciente sufrió una caída al tropezar con unas baldosas sueltas en la acera que se encuentra sin proteger, vallar o señalizar, a pesar de haber advertido acerca del problema desde hace tiempo. El accidente se produjo a consecuencia de dichas baldosas sueltas y de la inexistencia de señalización o vallado del mismo.

»A consecuencia de dicho accidente se produjo un esguince en el tobillo del pie izquierdo de grado II (...)"

No cuantifica la cantidad reclamada como indemnización, que difiere al momento de curación o determinación del alcance de las secuelas.

Adjunta a su escrito informes de la asistencia sanitaria recibida y del Decreto nº 3287, de 18 de mayo, de la Alcaldía de xxxx, en el que se indica que la plaza ccc1 se encuentra en la relación de vías públicas del Inventario General de Bienes del Ayuntamiento. Propone dos testigos presenciales de los hechos.

**Segundo.-** El 20 de junio el inspector jefe del Grupo 5º de la Policía Municipal emite informe en el que señala:

"Que no consta intervención en los hechos relatados por la reclamante, ni llamada telefónica registrada.

»Que el agente de zona (...) ha podido comprobar recientemente que en la actualidad aún existe en la acera, junto a la fachada de la guardería unas cinco baldosas irregulares en tamaño y forma, sueltas. Pudiendo haber sido esta la causa de dicha caída

»Que comunicada dicha deficiencia a la Sección de Coordinación de Servicios Técnicos, el día 19/6/18, estos informan que la Plaza ccc1 es propiedad privada abierta al uso público. Y que sus propietarios son los que tienen la competencia y responsabilidad en el mantenimiento y conservación de su propiedad".



**Tercero.-** El 13 de junio el jefe de Centro de Conservación de la Vía Pública emite informe en los siguientes términos: "Entendiendo que, a falta de fotografías, el presunto accidente se produjo en la plaza ccc1 propiamente dicha (octógono interior), y sin entrar a valorar el modo en el que está inventariado dicho espacio (según el informe de la Sección de Inventario figura como 'vía pública'), la realidad es que, en el vigente P.G.O.U. forma parte del 'edificio protegido' que la rodea, mientras que en el que se encuentra en fase de aprobación consta como Patio libre - Espacio libre privado de uso público. Su conservación no viene siendo realizada por este C.C.V.P. como si se tratara de una vía pública más, independientemente de que en algún momento puntual se nos haya solicitado alguna intervención de urgencia. Se desconoce si el Servicio de Parques y Jardines realiza la conservación y qué alcance tiene ésta, dado que el estado actual del pavimento, ya de por si poco adaptable a la normativa de accesibilidad, está totalmente afectado por el empuje de las raíces de los árboles de gran porte existentes".

**Cuarto.-** El 12 de septiembre se practica la prueba testifical compareciendo a declarar sólo una de las testigos propuestas, que manifiesta que presenció la caída de la reclamante y que la acera de la plaza se encontraba en mal estado.

**Quinto.-** El 3 de octubre el técnico del Servicio de Parques y Jardines emite informe en el que indica

"La zona se encuentra gestionada por la empresa qqqq S.A., que emite informe y que se adjunta al presente escrito.

»Tras consultar distintos servicios municipales, podemos señalar que la plaza que se indica, aunque consta en inventario municipal, es de titularidad privada, aunque de uso público.

»El Servicio de Parques y Jardines viene realizando el mantenimiento de la zona ajardinada.

»Las reclamaciones 'patrimoniales' deben recaer a nuestro juicio, en el titular del patrimonio".



El informe de qqqq S.A. señala que las baldosas a las que se refiere el escrito de reclamación están ubicadas fuera de la zona ajardinada y que el hecho fue imprevisible, por lo que no existe responsabilidad de la empresa. Se adjuntan fotografías del lugar de los hechos.

**Sexto.-** Se da traslado del expediente a la Comunidad de Propietarios Plaza ccc1 para que se personen en el procedimiento, aleguen lo que a su derecho convenga y propongan los medios de prueba que consideren pertinentes.

El 12 de noviembre la Comunidad de Propietarios presenta alegaciones en las que señala que no es titular de dicha Plaza, sino únicamente de los edificios que se ubican en ella, correspondiendo la titularidad de la plaza a la Comunidad de Propietarios General de ccc1, 1-8, ccc2, 2 y ccc3, 7-11.

**Séptimo.-** El 13 de diciembre se concede trámite de audiencia a la Comunidad de Propietarios General de ccc1 1-8, ccc2, 2 y ccc3, 7-11, que el 11 de enero de 2019 solicita la suspensión del plazo para realizar alegaciones hasta que no se le dé traslado de las actuaciones y la ampliación del plazo concedido tras la reanudación.

**Octavo.-** El 14 de mayo se emite informe pericial a instancia del Ayuntamiento sobre la valoración de daños corporales, en el que se considera un período de lesiones temporales de 75 días: 15 días de perjuicio personal particular moderado por la fase más aguda y sintomática del proceso y coincidente con el período de inmovilización del tobillo y 60 días de perjuicio personal básico hasta la estabilización lesional y que se corresponden con el número de sesiones de fisioterapia prescritas y un punto por secuelas.

Se calcula una indemnización total de 3.854,39 euros.

**Noveno.-** Concedido trámite de audiencia a la interesada, ésta presenta alegaciones en las que manifiesta su conformidad con el dictamen pericial de valoración de lesiones y con la cantidad calculada como indemnización.

**Décimo.-** El 17 de junio de 2019 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al existir nexo causal entre el daño sufrido y el



funcionamiento del servicio público municipal y se reconoce a la interesada el derecho a percibir una indemnización por importe de 3.854,39 euros.

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.

No obstante, cabe poner de manifiesto que han transcurrido más de seis meses desde que se presenta la reclamación (1 de junio de 2018) hasta que se formula la propuesta de resolución (17 de junio de 2019), lo que constituye un incumplimiento del plazo previsto en el artículo 91.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

**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 124.4.ñ) y 124.5 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 la reclamación, la interesada manifiesta que los daños sufridos se produjeron al tropezar en la acera de la plaza ccc1 de xxxx con unas baldosas sueltas y sin señalizar.

En los informes obrantes en el expediente se pone de manifiesto que la citada plaza está incluida dentro del Inventario General de Bienes del Ayuntamiento y que es de uso público por personas ajenas a la Comunidad de Propietarios, por lo que las actuaciones de conservación y mantenimiento corresponden al Ayuntamiento, el cual tiene concertado con la empresa qqqq S.A. el servicio de mantenimiento de jardines. Es en el Plan General de Ordenación Urbana, que se encuentra en fase de elaboración, donde figura como patio-libre, espacio libre privado de uso público.

En estos espacios, en defecto de lo que disponga la legislación sectorial sobre la obligación de conservación y mantenimiento de estos lugares, la responsabilidad incumbe al Ayuntamiento, por la afección al "uso público". Del mismo modo, por aplicación del Código Civil, ya se esté ante una servidumbre de uso público o ante un derecho real de uso, en virtud del artículo 543 o bien de los artículos 528 y 500 del Código Civil, corresponde al titular de la servidumbre o al usuario o usufructuario hacer las reparaciones necesarias en las cosas para el mantenimiento de la servidumbre o para permitir la continuación del uso. Por lo tanto la reparación o reposición de los defectos existentes en ese espacio de "uso público" corre a cargo del Ayuntamiento como titular de ese derecho real de uso público.

El artículo 208.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, dispone que "una vez recibida la urbanización su conservación y mantenimiento corresponden al Ayuntamiento, sin perjuicio de las obligaciones derivadas del plazo de garantía. No obstante, la conservación y



mantenimiento de los servicios urbanos corresponden a las entidades que los presten, salvo cuando su respectiva legislación sectorial disponga otro régimen”.

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 informes de la asistencia sanitaria recibida el mismo día de los hechos en su centro de salud y al día siguiente en el Hospital hhhh, en los que se recogen unas lesiones que resultan compatibles con la caída alegada.

La testigo propuesta por la reclamante vio cómo se produjo la caída, de modo que ésta resulta acreditada. En su declaración hace referencia al mal estado de la acera de la plaza.

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 pone de manifiesto que, en el momento de producirse los hechos, el estado del pavimento, ya de por sí poco adaptable a la normativa de accesibilidad, estaba totalmente afectado por el empuje de las raíces de los árboles de gran porte existentes en la plaza.

El informe de la Policía Local de 20 de junio de 2018 (la caída aconteció el 1 de junio de 2018) señala que el agente de zona comprobó que aún existían en la acera, junto a la fachada de la guardería, unas cinco baldosas irregulares en tamaño y forma, sueltas, pudiendo haber sido esta la causa de la caída.

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 supuestos, 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, ya que, 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, no consta en el expediente desde cuánto tiempo hace que la zona presentaba las irregularidades descritas, si bien del informe del jefe de Centro de Conservación de la Vía Pública se desprende que no han sido de aparición inmediata, dado que se han producido por el empuje de los árboles existentes en la plaza, y que tampoco que se han efectuado reparaciones de la zona. 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. 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.-** Por lo que se refiere a la cuantía indemnizatoria se considera correcta la contenida en la propuesta de resolución, que asciende a 3.854,39 euros y se corresponde con la calculada en el informe pericial de valoración de daños corporales.

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 y reconocer el derecho a una indemnización de 3.854,39 euros 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.

En Zamora, en fecha al margen  
**DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE**