



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 18 de febrero de 2021, 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 17/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 20 de enero de 2021 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 un paso de peatones.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el mismo día, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 17/2021, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, 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. Herrera Campo.

Primero.- El 22 de julio de 2020 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída ocurrida el 30 de julio de 2019, sobre



las 20:30 horas, en la plaza de cccc de esa localidad, al tropezar "en el inicio del paso de peatones ubicado en la citada plaza", a causa del mal estado del pavimento en ese punto, incluida "la existencia de un pequeño socavón al inicio del mismo". A consecuencia del percance sufrió la fractura de la cabeza del húmero del brazo izquierdo, y una herida en la ceja izquierda, que precisó puntos de aproximación. No cuantifica la indemnización que reclama.

Adjunta copia del informe de urgencias y varias fotografías del lugar de los hechos.

Previo requerimiento, el 31 de julio la reclamante presenta un escrito en el que cuantifica la indemnización en 11.783,25 euros (11.333,25 euros por 365 días de perjuicio personal básico a 31,05 euros/día; y 450,00 euros por 30 sesiones de rehabilitación).

Segundo.- Previo informe de la Secretaría del Ayuntamiento, el 17 de septiembre se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento, lo que se notifica a la reclamante.

Tercero.- Acordada la práctica de prueba testifical, una de las testigos declara que "la vio en el suelo y no la vio caer", concretando que la víctima "se encontraba en el suelo donde acababa la barandilla de la acera, con la cabeza en la zona de la acera y el cuerpo fuera". La otra señala que "la vio caer pero no apreció el motivo", que la caída se produjo "justo al acabar la barandilla de la acera y al comenzar el paso de cebra", afirmando que "el cemento de la zona donde se cayó se encuentra levantado", y que "esa acera cuando llueve resbala aunque no fue el caso puesto que era verano".

Cuarto.- El 5 de noviembre de 2020 el encargado de obras informa de que no tuvo conocimiento del percance hasta que fue citado como testigo, que no le consta "la comunicación al Ayuntamiento de más caídas producidas en el lugar del accidente", y que al ser citado para prestar declaración se desplazó al lugar y pudo comprobar "la existencia de una pequeña fisura en el pavimento sin mayor importancia".

Quinto.- Concedido trámite de audiencia, la reclamante presenta alegaciones en las que afirma que la causa principal o eficiente de la caída fue "la falta de la última sección de la baranda de acceso al paso de peatones, así



como el estado del pavimento del mismo". Adjunta a su escrito dos fotografías del lugar, un informe de la fisioterapeuta que la trata y diversa documentación clínica.

Sexto.- El 14 de enero la Secretaría del Ayuntamiento emite informe en el que considera que procede desestimar la reclamación.

Séptimo.- El 15 de enero de 2021 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, en los mismos términos que los expuestos en el informe anterior.

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), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

3ª.- La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con el artículo 4 de la LPAC. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a 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 (LBRL), en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la LPAC.



La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con 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 de 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 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) 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 la 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.- El asunto sometido a consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de un paso de peatones.

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.

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".

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, Sentencia de 8 de marzo de 2019) ha señalado que "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".



Ahora bien, 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 solo podrá determinarse en relación con el estándar mínimo exigible a la prestación del servicio público, de manera que solo 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 (doctrina sentada en relación con las deficiencias en las aceras, pero que es igualmente aplicable a defectos existentes en pasos de peatones en cuanto zonas de tránsito peatonal).

- 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 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”.

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.

En el supuesto analizado los daños se produjeron, según se afirma por la reclamante, al tropezar con un desperfecto (“mal estado”) existente al inicio de un paso de peatones (incluso llega a describirlo como “un pequeño socavón” allí existente). De “cemento levantado” habla una de las testigos.



No existe una prueba plena de que la causa de la caída fuera dicha deficiencia alegada por la reclamante. Sin embargo, la valoración global de las testificales realizadas, y el hecho de que las lesiones sufridas (y descritas en los informes médicos) pueden ser compatibles con una caída como la relatada, permiten obtener la convicción indiciaria –no desvirtuada ni negada por el Ayuntamiento- de que el referido desperfecto pudo ocasionar el percance y los daños por los que se reclama.

Sentado lo anterior, el Ayuntamiento propone desestimar la reclamación sobre la base de que la escasa entidad del defecto impide apreciar nexo causal entre el percance y los daños sufridos, tratándose de un riesgo natural que toda persona debe asumir cuando camina por la vía pública, todavía más cuando concurre la circunstancia, como es el caso, de la habitualidad del tránsito por ese punto, que la propia reclamante ha reconocido.

Este Consejo ha señalado en varias ocasiones que la mera invocación por la Administración de la irrelevancia de la deficiencia puede no ser suficiente, por sí sola, para eludir el cumplimiento de la obligación de vigilancia y mantenimiento que la compete, sobre todo cuando se trata de lugares con especial afluencia de personas o de mucho tránsito peatonal (como puede ser el acceso de la acera a la calzada para cruzar por el paso de peatones), en los que la Administración está obligada a una mayor diligencia en el mantenimiento del pavimento que la que sería exigible en otras zonas. Razón por la que, como ya se ha indicado, se ha llegado a apreciar en algunos casos culpas concurrentes de la Administración y del reclamante en percances ocurridos en pasos de peatones por un deterioro no muy grave en el pavimento. Pero es evidente que ello exige valorar cada caso de forma individual, atendiendo a las particulares circunstancias que concurren.

En el supuesto analizado, en las fotografías aportadas se observa que se trata de un paso peatonal sobreelevado sobre un reductor de velocidad, que parece de reciente construcción sobre la preexistente calzada. Y que existe un ligero desperfecto o desconchón, junto al bordillo de la acera, en el asfaltado del inicio de la rampa de acceso, esto es en el exterior del paso de peatones.



Sin embargo, este Consejo considera que el desperfecto que se observa en las fotografías no supone un incumplimiento del estándar exigible al servicio público viario.

- Por un lado, porque el desconchón se ubica, no en la zona delimitada y señalizada como paso peatonal sobreelevado –que además está enrasado con la acera-, sino en el inicio de la rampa de acceso de los vehículos a dicho reductor de velocidad, esto es, en propia la calzada y a distinto nivel del bordillo y de la acera. No es ese por tanto el punto apropiado para acceder a la calzada e iniciar su cruce. Lo que claramente obliga a los transeúntes que pretendan acceder por ese punto a la calzada, y al paso de peatones próximo, a prestar mayor atención y diligencia que si accedieran por la zona enrasada de la acera con el paso de peatones.

- Por otro lado, porque (a falta de acreditación de sus medidas) el desnivel o desperfecto no parece tener entidad suficiente, por sus dimensiones y por su ubicación en la calzada, fuera de la zona de paso peatonal, como para generar una situación de riesgo que los transeúntes no puedan sortear con un mínimo de diligencia en su deambular, todavía más siendo muy visible a la hora en que se produjo el percance.

Finalmente, la alegación realizada por la reclamante sobre la ausencia de barandilla de acceso al paso peatonal no puede acogerse, ya que, como se aprecia en las fotografías, la barandilla no tiene por finalidad delimitar el acceso al paso de peatones, ya que finaliza poco antes del acceso al garaje allí situado en el inmueble de la derecha, sin que, por otra parte, ello implique riesgo o confusión para los transeúntes.

En definitiva, sin perjuicio de recordar que la Administración ha de tener especial diligencia en la conservación de los pasos peatonales, ha de concluirse que las especiales circunstancias, ya expuestas, que concurren en el presente caso impiden apreciar responsabilidad de la Administración por los daños reclamados, por lo que la reclamación debe desestimarse.



III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria 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 un paso de peatones.

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