



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 11 de noviembre 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 444/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 7 de octubre 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 la vía pública.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 14 de octubre de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 444/2021, 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. Herrera Campo.

Primero.- El 20 de octubre de 2020 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños sufridos en una caída ocurrida el 10 de agosto de 2020 cuando caminaba por la



Calle cccc de esa localidad, a la altura del nº 18, "la cual se encuentra en muy mal estado ya que está sin asfaltar, es una calle de arenilla y tierra y sumamente resbaladiza, por lo que resbaló y se causó importantes heridas en la cara".

No cuantifica la indemnización, por seguir en tratamiento de sus dolores.

Adjunta a su escrito fotografías del estado de la calle y de las lesiones sufridas; copia del informe clínico de urgencias, en el que se especifica que "La paciente refiere que al coger al niño, se ha resbalado con traumatismo frontal"; copia del atestado instruido por la Guardia Civil al comparecer la reclamante el 11 de agosto, y entre otros extremos declarar que vive ocasionalmente en la vivienda de un familiar en xxx1, al salir de la cual el día anterior "se resbaló en la calle y se cayó", siendo la causa de ello que "la calle es de arenilla y piedra", pese a las diferentes solicitudes al Ayuntamiento para su asfaltado; y copia del Auto del Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 2 y Mercantil de xxx2, de fecha 26 de agosto de 2020, de sobreseimiento libre y archivo de las actuaciones practicadas en virtud del citado atestado de la Guardia Civil.

Segundo.- El 12 de noviembre de 2020 se admite a trámite la reclamación, se nombra instructor del procedimiento y se requiere a la interesada, para que, con cita del artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), aporte cuantas alegaciones, documentos o información estime conveniente a su derecho y para la proposición de cuantas pruebas sean pertinentes.

El 3 de febrero de 2021 la reclamante registra escrito con el que aporta diversa documentación médica y concreta el importe de la indemnización solicitada en 6.463,48 euros, en concepto de 88 días de perjuicio personal básico y cinco puntos de secuelas, consistentes en leve desviación del tabique nasal a la izquierda y leve sinusopatía crónica.

Tercero.- El instructor del procedimiento emite informe-propuesta de resolución, sin fechar, desestimatorio de la reclamación. Igualmente consta otro informe-propuesta de resolución, firmado el 27 de abril, también en sentido desestimatorio.



Cuarto.- Remitido el expediente al Consejo Consultivo, este concluye en su Dictamen nº 188/2021 que no procede emitir dictamen sobre el fondo del asunto, al advertirse distintas deficiencias en la instrucción del procedimiento y, en concreto, la falta del informe preceptivo del servicio que haya causado la presunta lesión indemnizable, la concesión oportuno del trámite de audiencia, la admisión, práctica y valoración de la prueba testifical reiteradamente solicitada por la reclamante y finalmente, conforme a todo lo anterior, la elaboración de una nueva propuesta de resolución.

Quinto.- El 16 de junio de 2021 el Primer Teniente de Alcalde y Concejal encargado del Área de Urbanismo del Ayuntamiento emite informe en el que hace constar que la calle cccc es una vía pública que no se encuentra asfaltada ni está dotada de encintado de aceras, si bien está en perfectas condiciones de tránsito de vehículos y peatones, y cuenta con zahorra y grava al no ser posible económicamente su asfaltado, sin que en la última década haya habido quejas de los vecinos por ello, ni caídas o accidentes derivados de ello. Añade que “en la fecha de 10 de agosto de 2020, la calle se encontraba en perfecto estado para el normal tránsito y uso peatonal, así como de vehículos, no siendo causa suficiente para provocar una caída, su falta de pavimentación, o su presunto estado resbaladizo”.

Sexto.- Se ha practicado prueba testifical interesada por la reclamante. La única testigo que presencié la caída, pues se encontraba en el porche de la casa, es una hija de la reclamante, que declaró que esta, de 66 años de edad, llevaba unas zapatillas de deporte, y se resbaló con las piedrecitas que había en el suelo porque estaba muy peligroso.

Séptimo.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante, esta presenta alegaciones en las que reitera su pretensión.

Octavo.- El 30 de agosto de 2021 se formula 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 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 reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a 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 adelante LBRL), en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la LPAC.

La reclamación se ha interpuesto 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, 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 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 sufridos en una caída ocurrida, según alega la reclamante, a consecuencia del mal estado de la vía pública.

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.



Por su parte, 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.

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 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.

- 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 Castilla y León, 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 (LEC), 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.

Sentado lo anterior, a los efectos de acreditar la realidad de los hechos, procede analizar la reclamación y la prueba documental incorporada a ella.

En cuanto a la reclamación, destaca el escueto relato fáctico efectuado por la perjudicada. En el escrito inicial no existe una narración detallada de las circunstancias en que ocurrieron los hechos, únicamente se indica que "(...) caminaba por la C/ cccc a la altura del Nº 18 de xxx1, la cual se encuentra en muy mal estado ya que está sin asfaltar, es una calle de arenilla y tierra y sumamente resbaladiza, por lo que resbaló y se causó importantes heridas en la cara".

Por otro lado, en el informe de Urgencias del Complejo Asistencial de xxx2, de 10 de agosto de 2020, en el que ciertamente se describen unas lesiones compatibles con una caída de este tipo, se hace constar: "La paciente refiere que, al coger al niño, se ha resbalado con traumatismo frontal".

Y por su parte, el atestado de la Guardia Civil, levantado con ocasión de la comparecencia y denuncia de la reclamante de un delito de lesiones, dispone "Que, en el día de ayer al salir de la vivienda, se resbaló en la calle y cayó al suelo". Y "Que el motivo de la caída fue porque la calle es de arenilla y piedra."

Pues bien, de lo expuesto se infieren dudas razonables sobre la forma y motivo de la caída, sin que exista certeza de cómo sucedieron los hechos, que no quedan claros y precisos, pues se advierte una cierta incongruencia sobre la causa del suceso derivada de las propias manifestaciones de la reclamante. Así en la reclamación afirma que el resbalón se produjo mientras caminaba por la calle; en su comparecencia ante la Guardia Civil asegura que resbaló en la calle al salir de la vivienda y cayó; y el informe del Servicio de Urgencias detalla más en concreto que la paciente manifiesta haber resbalado al coger a un niño.



En el expediente se ha acreditado -y así se observa en las fotografías que obran en el expediente- que la vía en la que se produjo la caída no estaba pavimentada ni asfaltada ni cubierta de cemento, siendo su base una mezcla de tierra, grava e incluso piedra o roca. Estas circunstancias sí podrían servir de fundamento para la exigencia de un determinado grado de responsabilidad municipal, en relación a la obligación del Ayuntamiento de mantener en buen estado de seguridad la vía pública. Aunque en casos análogos a este también permitirían moderar esa responsabilidad patrimonial pública con la falta de diligencia debida del peatón, que debe ser más cuidadosa aún tratándose de ese tipo de calzada, y más aún cuando la reclamante conocía perfectamente el estado de la vía, en la que se encuentra la vivienda que ocupa cuando visita la localidad.

Pero el problema de fondo es que, como queda dicho, existe una clara contradicción en los testimonios dados por la interesada a las diferentes instituciones públicas, en su triple condición de reclamante (escrito inicial), paciente (informe de urgencias) y denunciante (atestado de la Guardia Civil). Sin que tampoco sirva para resolver esas dudas la prueba testifical practicada a instancia de parte, esto es, el interrogatorio de la única testigo que presenció el suceso, vinculada por razón de parentesco en primer grado con la interesada.

En definitiva, en el presente supuesto no pueden considerarse suficientemente acreditadas las concretas circunstancias y causas de la caída sufrida por la reclamante, de forma que no ha quedado probada la relación de causalidad entre sus lesiones y secuelas y el funcionamiento del servicio público, elemento exigido para el reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración Local.

En el mismo sentido se pronuncia el Ayuntamiento en su propuesta de resolución. Cuestiona la versión de los hechos dada por la reclamante cuando dispone "(...) que no ha quedado acreditada la relación causal necesaria, teniendo en cuenta que la reclamante no ha facilitado elementos de convicción suficientes que sustenten que sufrió una caída en el lugar que indica, de la que derivar las lesiones por las que reclama".

En consecuencia, al no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, procede desestimar la reclamación.



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 la acera.

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