



Sr. S. de Vega, Presidente
Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera y
ponente
Sr. Herrera Campo, Consejero
Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 15 de diciembre de 2022, ha examinado el *expediente 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 620/2022

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 22 de noviembre de 2022 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. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 24 de noviembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 620/2022, 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 Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 3 de agosto de 2022 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, en la que manifiesta que “el día 12 de Agosto de 2021 se produjo un accidente en la c/ ccc1, a la altura del número 1 (en el paso de cebra), debido a un socavón existente en la calzada. Cuando me disponía a cruzar la calle, tropecé con dicho socavón y caí al suelo (...)”.



Adjunta a su reclamación informe clínico de urgencias, informe médico y partes médicos de baja y alta de incapacidad temporal por contingencias comunes.

Segundo.- El 19 de agosto de 2022 la interesada presenta escrito en el que afirma que no puede cuantificar la cantidad de la indemnización que le corresponde, y solicita que se efectúe valoración por el perito médico de la aseguradora de la Administración "o, en su defecto, valoración de un médico forense del Instituto de Medicina Legal".

Tercero.- Obran en el expediente informes del Servicio de Obras del Ayuntamiento de 30 de agosto y 12 de septiembre de 2022, un informe de la Policía Local de 31 de agosto de 2022, y un informe de la aseguradora de la Administración, de 20 de septiembre de 2022, que señala que "la valoración de las lesiones es de 3.653,56 euros".

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante, el 29 de septiembre de 2022 presenta alegaciones en las que ratifica la reclamación inicial y solicita "oferta motivada desglosada con la indemnización que le corresponde".

Adjunta al citado escrito solicitud de información sobre la ejecución de reparación del socavón causante de su caída.

Quinto.- El 21 de noviembre de 2022 se formula propuesta desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

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.

Este Consejo considera conveniente advertir que la interesada ha solicitado de forma reiterada la fijación motivada de la cuantía indemnizatoria que le corresponde por los daños y perjuicios sufridos. Sin embargo, el informe de la aseguradora de la Administración se limita a cuantificar los daños irrogados a la reclamante sin motivar ni desglosar los conceptos que integran los mismos. En cualquier caso, la interesada en el trámite de alegaciones no muestra su disconformidad con la cuantía indemnizatoria calculada por la aseguradora, por lo que no se considera conveniente la retroacción del procedimiento. Todo ello, sin perjuicio de la preceptiva motivación requerida que deberá efectuarse por la Administración en caso de estimación de la reclamación.

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 (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 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 la 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 los daños sufridos en una caída ocurrida, según alega la reclamante, a consecuencia de la existencia de un socavón en la calzada.

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 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 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.

En el supuesto sometido a dictamen puede considerarse acreditado que la reclamante sufrió una caída en la forma relatada por ella, algo reconocido por la propia propuesta de resolución y avalado por el detallado informe de la Policía Local de xxxx. A lo que cabe añadir que el informe de urgencias, si bien no sirve para probar las circunstancias concretas del percance, sí describe unas lesiones y daños compatibles con el mismo.



Según su escrito inicial, la deficiencia en el pavimento a la que la reclamante atribuye la causa de la caída, y por tanto las lesiones derivadas de la misma, consistiría en un socavón existente en la calzada.

Con respecto al lugar del percance, la interesada señala que se produjo en "la c/ ccc1, a la altura del número 1 (en el paso de cebra)". Sin embargo, el informe de la Policía Local expone lo siguiente:

"Que siendo las 14:02 horas del día 12 de Agosto de 2021, cuando se encontraban prestando servicio de vigilancia por la C/ ccc1 observaron como una pareja acompañados de un niño de corta edad, transitaban por la acera izquierda en el sentido de la marcha y al llegar a la altura del establecimiento denominado la Casa del Bacalao, cruzan hacia la acera derecha.

»Que dicha maniobra de cruce de calzada la realizan inicialmente por el paso de peatones existente en el lugar, desviando la trayectoria hacia la esquina de la Plaza ccc2, lugar donde existe un importante socavón en el que la reclamante sufre las lesiones al pisar sobre él".

Las fotografías que se adjuntan al mencionado informe prueban, de forma notoria, que el socavón que motivó la caída se encontraba ubicado en la calzada, fuera del paso para peatones.

El artículo 124 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, establece que:

"1. En zonas donde existen pasos para peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades, y cuando tales pasos sean a nivel, se observarán, además, las reglas siguientes:

»a) Si el paso dispone de semáforos para peatones, obedecerán sus indicaciones.

»b) Si no existiera semáforo para peatones pero la circulación de vehículos estuviera regulada por agente o semáforo, no penetrarán en la calzada mientras la señal del agente o del semáforo permita la circulación de vehículos por ella.



»c) En los restantes pasos para peatones señalizados mediante la correspondiente marca vial, aunque tienen preferencia, sólo deben penetrar en la calzada cuando la distancia y la velocidad de los vehículos que se aproximen permitan hacerlo con seguridad.

»2. Para atravesar la calzada fuera de un paso para peatones, deberán cerciorarse de que pueden hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido.

»3. Al atravesar la calzada, deben caminar perpendicularmente al eje de ésta, no demorarse ni detenerse en ella sin necesidad y no entorpecer el paso a los demás.

»4. Los peatones no podrán atravesar las plazas y glorietas por su calzada, por lo que deberán rodearlas.

Este Consejo ha señalado de forma reiterada, entre otros en el reciente Dictamen 396/2022, que la calzada es una zona que no está específicamente preparada para el tránsito de peatones, sino para el de vehículos, lo cual implica que el pavimento no tiene las mismas características que las zonas destinadas legales y reglamentariamente a la circulación de peatones. Uno de los riesgos previsibles de transitar por la calzada sería la existencia de deficiencias de diverso grado, originadas o no por el tráfico, las cuales, constituyendo imperfecciones del pavimento, podrían considerarse tolerables para la circulación de vehículos, en la medida que por su ubicación, configuración y dimensiones no la perturbarían de modo significativo. Incluso cabría entender que constituiría un riesgo que ha de afrontar el peatón que cruza o transita por la calzada irregularmente, la existencia de deficiencias en su estado de conservación, que, aun implicando un cierto obstáculo para la circulación de vehículos, son previsibles en ellas, en la medida que su reparación no suele ser automática y está sujeta a las previsiones que a tal fin se contemplan en los presupuestos de las entidades que tienen a su cargo su conservación. No serían, por el contrario, riesgos que debería asumir el peatón incumplidor los derivados de circunstancias ajenas a las expuestas, que supusieran, en definitiva, un peligro totalmente imprevisible en una calzada o de todo punto intolerable para vehículos o peatones.

En este supuesto, aparece acreditado que la reclamante cruzó la calle por un lugar que no era el habilitado para la circulación de peatones, y con este comportamiento vulneró la normativa de circulación y se colocó en una clara situación de riesgo, sin que adoptara las debidas precauciones, que

debía extremar, ya que estaba transitando por una zona que no era la acera ni un paso peatonal.

A mayor abundamiento, la interesada reconoce que “cuando cruzaba la calle llevaba en brazos a su hijo de dos años de edad”. Esta circunstancia “le impidió tener una visual del desperfecto de la calzada”, tal y como reconoce el informe de la Policía Local.

Finalmente, el informe técnico establece que la interesada tiene su domicilio “a escasos 45 metros del lugar de los hechos”.

Las circunstancias descritas revelan que la conducta de la reclamante fue imprudente y que asumió un riesgo que se tradujo en un daño real. Sin embargo, el pavimento de la calzada presentaba un importante socavón que, por su entidad, era significativo o perturbador para el tráfico de vehículos, lo que permite considerar que ha existido infracción del estándar exigible al servicio público viario.

En este sentido, el mencionado informe de la Policía Local afirma que “existe un importante socavón” y el informe técnico de 12 de septiembre de 2022 manifiesta que “la reclamación es justa, y reúne los requisitos necesarios para que la ciudadana tenga derecho a la indemnización correspondiente”.

La notoria relevancia del desperfecto que presentaba la calzada se comprueba en las fotografías aportadas en el informe de la Policía Local (página 32 del expediente administrativo).

Así pues, cabe apreciar un supuesto de concurrencia de culpas, pues, en los términos indicados, en la caída también influyó de modo decisivo la propia perjudicada, pues las particulares circunstancias en que se produce el percance hacen pensar que, circulando con una diligencia normal, habría podido advertir la existencia de los amplios desperfectos existentes en la calzada, y con ello evitado la caída.

Ponderando lo anterior, este Consejo considera que la Administración debe responder, pero la indemnización ha de minorarse en un 50 %, dada la concurrencia de culpa de la reclamante.

6ª.- En relación al concreto importe de la indemnización a satisfacer, la Administración centra su posición en la desestimación de esta y el informe aportado por su aseguradora no motiva ni desglosa los conceptos que



integran la valoración reconocida. Se impone, pues, que en posterior expediente complementario y contradictorio se motive el importe de la cuantía indemnizatoria y, en caso de conformidad de la reclamante, se le reconozca la cantidad que le corresponde.

Como criterio de evaluación de los daños producidos deberá acudirse a 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, cuyo valor como referencia a tales efectos se destaca ahora expresamente por el artículo 34.2 de la LRJSP.

Todo ello sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento, tal y como prevé el artículo 34.3 de la misma LRJSP.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, en los términos del presente dictamen, 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 calzada.

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