



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero y
ponente

Sra. Ares González, consejera

Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 5 de noviembre de 2024, 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 432/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 25 de septiembre de 2024 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 y perjuicios sufridos en una caída en la vía pública.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 3 de octubre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 432/2024, 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 al consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 9 de febrero de 2023 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos a causa de una caída acaecida el 3 de noviembre de 2022, cuando atravesaba la calle ccc1, esquina Avenida ccc2, y resbaló en las líneas del paso para peatones, perdiendo el equilibrio y deslizándose hasta tocar con su pie derecho la tapa de una arqueta de aguas pluviales ligeramente elevada, así como el borde de la acera.



Tras la caída fue trasladada al hospital hhh1, donde se le diagnosticó fractura de maléolo peroneal derecho no desplazada así como herida superficial sobre la ceja izquierda y contusión en malar izquierdo.

Adjunta a su escrito de reclamación, informe de urgencias de 3 de noviembre de 2022, partes médicos de baja de la misma fecha y de alta de 4 de enero de 2023, fotografías del pavimento del paso de peatones en el que tuvo lugar la caída, e informe médico del centro hhh2 de xxxx de 6 de febrero de 2023.

Reclama una indemnización correspondiente a 62 días de perjuicio personal moderado, a razón de 61,89 euros/día, y que asciende a la cantidad de 3.837,18 euros, junto con los intereses legales que se pudieren devengar.

Segundo.- Al expediente se incorpora el informe de la Policía Local del día del accidente.

Tercero.- El 14 de febrero de 2023 el Área de Medio Ambiente informa de que la rejilla del sumidero se encuentra en perfecto estado de conservación y que la tapa de arqueta corresponde a una arqueta que alberga cableado.

Cuarto.- En la misma fecha la aseguradora municipal informa que no aprecia responsabilidad alguna por parte del Ayuntamiento.

Quinto.- El 22 de marzo de 2023 la jefa de la Sección de Alumbrado informa de que la arqueta se colocó de acuerdo con la reglamentación vigente y que se encuentra en un estado de conservación adecuado.

Sexto.- El 4 de abril de 2023 el Departamento de Movilidad informa de que el estado de las marcas viales del paso para peatones es bueno, que para su señalización se ha seguido la Norma 8.2.-IC sobre Marcas Viales, aprobada por Orden Ministerial de 16 de julio de 1987 y que se han empleado agregados antideslizantes que cumplen con la norma UNE-EN 1423, prestándose atención en la utilización tanto del material como las técnicas de ejecución adecuadas que garanticen las propiedades antideslizantes de este tipo de marcas aun en caso de que el pavimento se encuentre húmedo o mojado.

Séptimo.- Otorgado trámite de audiencia, la reclamante presenta un escrito en el que se ratifica en sus manifestaciones iniciales e indica que ninguno



de los informes incorporados al expediente se pronuncia sobre los bordes elevados del bordillo al finalizar el cruce del paso de peatones en el que tropezó el pie produciendo la caída.

La contratista encargada de la conservación de señalización horizontal y vertical en las vías públicas no presenta alegaciones.

Octavo.- El 16 de agosto de 2024 la Asesoría jurídica del Ayuntamiento emite informe en el que considera que la reclamación debe desestimarse al ser la intervención de la propia víctima la causante de la caída.

Noveno.- El 20 de septiembre de 2024 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 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.

No obstante, se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en su artículo 91.3, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC. Tal dilación contraría los principios de buena administración.



3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC.

La competencia para resolver la reclamación corresponde al alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a lo establecido en los artículos 21.1.s), 21.3 y 23.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en relación con el artículo 92 de la LPAC.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1, párrafo primero, 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 (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) 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 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.- En cuanto al fondo del asunto, comprobadas la realidad y certeza de los daños sufridos por la reclamante, 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 su reclamación, la interesada manifiesta que la caída se produjo al resbalar con las marcas viales de un paso para peatones, caer y golpearse con el borde de una arqueta y el bordillo de la acera situada al final del 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 2.568/86, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, 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 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".



Ahora bien, este Consejo Consultivo ha señalado de manera reiterada que 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 sólo 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, 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.

A pesar de que en el trámite de audiencia la reclamante señala que “Todos los informes hacen mención a la idoneidad de las marcas viales del paso de peatones y a las respectivas tapas de las arquetas, pero no (...) a la reglamentación o idoneidad(..) de los bordes elevados del bordillo al finalizar el cruce del paso de peatones donde, tras el deslizamiento iniciado en las marcas viales del paso de peatones (...)”, debe indicarse que, tal y como la propia reclamante reconoce, resbaló en las marcas viales mojadas a causa de la lluvia. Así, en su escrito afirma que “(...) notó que al pisar en las listas de pintura mojadas sufrió un resbalón que la hizo perder el equilibrio (...)”.

Mas adelante indica que “el perjuicio ha sido ocasionado como consecuencia del inadecuado si cabe, naturaleza y estado de la pintura del pavimento a la altura del número 20 de la calle Avenida ccc2, sentido hacia abajo, al llegar a la altura del paso de peatones de la C/ ccc1, esquina Avd.



ccc2 al encontrarse el suelo deslizante y, a su vez, comprobarse que la tapa de la arqueta de aguas pluviales estaba ligeramente elevada y con un borde que sobresale del nivel del pavimento, existiendo también un pequeño socavón que suponía un claro riesgo, de tropezar, para los ciudadanos”.

En cuanto a las marcas viales, tanto de la fotografía aportada por la reclamante como de los informes incorporados al expediente se deduce que el estado de las marcas viales era bueno. El Departamento de Movilidad informa igualmente de que en la ejecución de los mismos se han empleado agregados antideslizantes que cumplen con la norma UNE-EN 1423, y que se presta “especial atención en utilizar tanto el material como las técnicas de ejecución adecuadas que garanticen las propiedades antideslizantes de este tipo de marcas aun en caso de que el pavimento se encuentre húmedo o mojado”.

En cuanto al estado de conservación de las arquetas, el informe técnico del Área de Medio Ambiente concluye que la rejilla del sumidero se encuentra en perfecto estado de conservación.

En cuanto a la arqueta de cableado, la jefa de la Sección de Alumbrado informa de que fue colocada con arreglo a la reglamentación vigente en el momento y que su estado actual es correcto. Y añade que no constan partes de trabajo en el servicio de alumbrado de reparación de esa arqueta ni después de la fecha de la caída de la reclamante, ni tampoco con anterioridad, ya que no se considera defectuosa.

Las mismas conclusiones se extraen al observar la fotografía aportada por la reclamante y la incorporada al informe técnico de la jefa de la Sección de Alumbrado.

En atención a lo expuesto, se considera que no se ha infringido el estándar mínimo exigible al servicio público viario y que el origen del daño estaría localizado en la esfera de los riesgos ordinarios de la vida y de la responsabilidad de la propia víctima, que en todo caso tiene el deber de observar la diligencia exigible en el control de la propia deambulación, diligencia que debiera haber extremado más aún al atravesar un paso para peatones en condiciones de lluvia.

Por tanto, 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 en la vía pública.

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