



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 10 de enero de 2022, 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 531/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 29 de noviembre 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 en el cementerio municipal de xxxx.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 2 de diciembre de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 531/2021, 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 a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 30 de junio de 2020 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, en la que manifiesta que "el 10 de noviembre de 2019, sobre las 11 horas, había acudido al cementerio de xxxx, acompañada de su hija, y caminando hacia la tumba de su hijo sufrió una caída como consecuencia del mal estado del pavimento, tal y como consta en las fotografías adjuntas a la presente reclamación, y en el informe de intervención de la Policía Local".



Afirma la interesada que "el perjuicio ha sido ocasionado como consecuencia del mal estado del pavimento a la altura del patio tercero de la galería cuarta del cementerio de xxxx al encontrarse las baldosas que conformaban el pavimento descolocadas y sueltas, existiendo también un pequeño desnivel que suponía un claro riesgo para los ciudadanos que por el lugar transitasen".

Adjunta fotos del lugar de los hechos, informe de Urgencias, informe de la Policía Local de xxxx, informes médicos y facturas de taxi y de arreglo de prótesis dental. Propone prueba testifical de los operarios del cementerio que presenciaron la caída y presenta evaluación económica de los daños y perjuicios sufridos, los cuales cuantifica en 3.500 euros más los intereses legales devengados, manifestando su conformidad en someterse a un informe pericial para fijar la cuantía indemnizatoria.

Segundo.- Obran en el expediente los siguientes informes:

- Informe de la Policía Local de 10 de noviembre de 2019.
- Informe del encargado del cementerio municipal de 4 de diciembre de 2020.
- Informe del servicio municipal encargado del cementerio municipal de 4 de diciembre de 2020.
- Informes de la compañía aseguradora de la Administración de 22 de julio y 5 octubre de 2021.
- Informe técnico del servicio municipal encargado del cementerio municipal de 9 de septiembre de 2021.

Tercero.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante, el 4 de octubre de 2021 presenta alegaciones en las que reitera la pretensión resarcitoria, al considerar acreditada la realidad del accidente.

Cuarto.- El 25 de noviembre de 2021 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, al considerar que "en el análisis concreto de la relación entre el daño alegado y la actuación de la Administración, se observa que no concurre en este supuesto el necesario nexo causal".



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

En los términos expresados en los antecedentes de hecho, la interesada propone en su reclamación inicial la práctica de la prueba testifical de los operarios que se encontraban trabajando ese día en el cementerio y, sin embargo, no consta en el expediente la práctica de la expresada prueba ni el rechazo de la misma por el instructor al amparo del artículo 77.3 de la LPAC. La finalidad del citado medio probatorio propuesto por la reclamante era evidenciar la realidad de la caída en los términos relatados en su reclamación. En el presente caso, la ausencia de este medio de prueba no perjudica a la proponente, ya que la Administración reconoce expresamente acreditada la caída en el lugar y de la forma descrita por la interesada.

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 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 sufridos en una caída ocurrida, según alega la reclamante, en el cementerio municipal, concretamente “a la altura de la galería cuarta al encontrarse las baldosas que confirmaban el pavimento descolocadas y sueltas existiendo también un pequeño desnivel”.

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, dispone 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".

El artículo 25.2.k) de la LBRL atribuye al municipio competencias en materia de cementerios y servicios funerarios. Asimismo, según el artículo 3.4.i) del Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que regula la policía sanitaria y mortuoria de en la Comunidad de Castilla y León, dispone que el Ayuntamiento tiene la competencia "de organización y administración de los cementerios de titularidad municipal".

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, en la sentencia de 8 de marzo de 2019, por todas, 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 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 el lugar indicado por ella, algo expresamente reconocido por la propia propuesta de resolución y avalado por el informe de la Policía Local. A lo que cabe añadir que el informe clínico de urgencias, si bien no sirve para probar las circunstancias concretas del percance relatadas por la interesada, sí describe unas lesiones y daños derivados del mismo, compatibles con la descripción de la caída.

La deficiencia en el pavimento a la que atribuye la reclamante la causa de la caída, y consiguientemente, de las lesiones derivadas de la misma, consiste en varias "baldosas descolocadas y sueltas, existiendo también un pequeño desnivel que suponía un claro riesgo", ubicadas en la galería cuarta del cementerio municipal.

A partir de ello, debe plantearse si el expresado defecto entraña un peligro imprevisible e inevitable para la deambulación o si, por el contrario, nos encontramos ante una pequeña irregularidad generadora de un riesgo para el tránsito peatonal escaso, previsible y evitable con una diligencia media en la deambulación.

En este sentido, el informe de la Policía Local manifiesta que "trasladados al lugar de los hechos, se observa a Dña. yyyy sentada consciente con un fuerte golpe en el pómulo y el ojo ensangrentado, acompañada junto a su hija (...). Ambas nos comunican que se ha tropezado con un resalto en la acera (se adjunta foto) cayéndose al suelo. Instantes después, se personan los servicios sanitarios del 112, que tras una primera valoración deciden trasladarla al Hospital hhhh.

Antes de abandonar el lugar de los hechos se puede comprobar que en la acera existe un resalto”.

En el informe del encargado del cementerio se establece que “habiendo consultado a los operarios que estuvieron de servicio el día 10 de noviembre de 2019 comentan que recuerdan que hubo una caída de una señora que iba acompañada de su hija, a la cual ayudaron a levantarse y sentarse, seguidamente se personó la policía local y una ambulancia medicalizada que procedió a atenderla in situ. Posteriormente se la llevaron al hospital”.

El informe del servicio municipal encargado del cementerio dispone que “en informe emitido por este Departamento, de 24 de marzo de 2021, en el momento de la caída según informe del encargado del cementerio: cinco baldosas levantadas por un extremo sobre un centímetro y medio a consecuencia de las raíces de un ciprés próximo, en el patio 3º, galería cuarta. En las fotografías del atestado de la Policía se ve perfectamente que estaban levantadas. No se han recibido más quejas por estos hechos. Actualmente ya está reparado el pavimento en ese punto”.

De lo expuesto, conviene señalar en primer lugar que, al contrario de lo que afirma la reclamante, no resulta acreditado en el expediente la existencia de baldosas descolocadas y sueltas. El expresado informe de la Policía Local señala únicamente la existencia de un resalto y, en los mismos términos, el informe técnico del servicio municipal reconoce la existencia de “cinco baldosas levantadas por un extremo sobre un centímetro y medio a consecuencia de las raíces de un ciprés próximo”. Las fotografías aportadas por la interesada tampoco acreditan la existencia de baldosas descolocadas o sueltas.

Por lo expuesto, es cierto que las baldosas que originaron la caída se encontraban levantadas constituyendo un resalto, como afirma el informe de la Policía Local. Sin embargo, el informe técnico del servicio municipal, junto con las fotografías obrantes en el expediente, acredita que nos encontramos ante una mínima y ligera diferencia de nivel, de escasos centímetros, alrededor de un centímetro y medio, ubicada en un lugar amplio, con iluminación suficiente y perfectamente visible, que no puede calificarse como un verdadero obstáculo para una deambulación prudente, sin perjuicio de la eventualidad de un suceso accidental, como el tropiezo sufrido por la reclamante.

La interesada no discute en su escrito de alegaciones el escaso desnivel fijado por el técnico municipal (centímetro y medio aproximadamente) que, de acuerdo con lo expuesto, no incumpliría el estándar exigible al servicio público



viario. Este extremo aparece reconocido por la perjudicada en su reclamación inicial, donde expresamente señala la existencia de “un pequeño desnivel” y acreditado, de manera clara y notoria, en las fotografías aportadas por la Policía Local (página 25 del expediente).

En definitiva, no puede considerarse probada la existencia de nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, y 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 el cementerio municipal de xxxx.

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