



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 21 de abril de 2022, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 139/2022

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 28 de marzo de 2022 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. yyy1, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 31 de marzo de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 139/2022, 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 al Consejero Sr. Herrera Campo.

Primero.- El 20 de septiembre de 2020 Dña. yyy1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, en la que manifiesta: "Que en la noche del 6 de septiembre de 2020, sobre las 21:45 horas, tropezó en el tramo de la prolongación de ccc1, en la acera derecha, junto al campo de golf, término municipal de xxxx, con un tramo de la mencionada acera levantado con un desnivel superior a 5 centímetros provocándola (...) una caída causándole daños físicos".



Adjunta fotos del lugar de los hechos, informes médicos, informes de baja laboral, solicitud de pruebas radiológicas, parte de alta, informe pericial de valoración de daño corporal, factura de gastos médicos, factura de rehabilitación, factura de pago del citado informe pericial, factura de compra de gafas y declaración jurada del testigo D. yyy2.

La reclamante presenta evaluación económica de los daños y perjuicios sufridos, que cuantifica en un total de 10.755,34 euros por los siguientes conceptos: 50 días de perjuicio personal básico (1.566 euros), 57 días de perjuicio personal moderado (3.095,10 euros), secuelas (3.786,01 euros), peritación médica (363 euros), sustitución de gafas (239 euros), tratamiento combinado de rehabilitación (140 euros), y perjuicio moral por pérdida de calidad de vida por secuelas de grado leve (1.566,23 euros).

Segundo.- Obran en el expediente los siguientes informes:

- Informe de los servicios técnicos municipales de 8 de septiembre de 2020.
- Informes jurídicos de 25 de enero de 2021 y 25 de febrero de 2022.
- Informe de la Policía Local de 3 de febrero de 2022.
- Informe de la aseguradora de la Administración de 8 de marzo de 2022.

Tercero.- Concedido trámite de audiencia, el 25 de febrero de 2022 la reclamante presenta alegaciones en las que solicita copia de los documentos que obran en el procedimiento.

El 2 de marzo de 2022 el Ayuntamiento remite al gabinete jurídico que representa a la reclamante, y que esta señala como domicilio a efectos de notificaciones, la documentación requerida, sin que conste en el expediente la presentación de posteriores alegaciones.

Cuarto.- El 28 de marzo de 2022 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, al considerar que "No existe prueba fidedigna que acredite que la reclamante se cayó por la existencia de un levantamiento en la acera".



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 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 del mal estado del pavimento de la acera por la que transitaba.

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 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, no cabe concluir acreditado que los daños se produjeran por las causas y en el lugar que señala la interesada. La reclamante, a quien incumbe la carga de la prueba de los hechos que alega, no ha aportado indicios probatorios suficientes que permitan tener por ciertos los hechos alegados. Los informes médicos aportados solo acreditan la realidad de los daños, pero no su causa. Las fotografías obrantes en el expediente sí ponen de relieve la existencia de deterioros en la acera, pero



tampoco prueban los hechos. No existe informe policial o atestado de la Guardia Civil, como reconoce la diligencia de la Policía Local del Ayuntamiento de xxxx, que manifiesta "Que siendo las 09:00 horas del día 26 de enero de 2022 se hace constar que en la base de datos de la Policía Local no consta ningún aviso, ni ningún tipo de intervención en relación al accidente ocurrido el día 06 de septiembre de 2020."

En relación a la prueba o declaración testifical que aporta la reclamante, este Consejo, de forma reiterada, sigue la doctrina fijada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional en la Sentencia 23/2007, de 12 de febrero. En aquellos casos en los que los testigos tengan vínculo familiar, amistad estrecha u otra circunstancia con el reclamante, por la que puedan estar incurso en alguna de las tachas previstas en el artículo 377 de la LEC, el interrogatorio de esos testigos deberá realizarse de forma más minuciosa para conseguir obtener certeza de los hechos, las causas y circunstancias del percance, sin que quepa, de acuerdo con lo expuesto, rechazar de plano su práctica por tal causa.

La declaración jurada realizada por el testigo presencial propuesto por la reclamante se limita a afirmar "Que el pasado 6 de septiembre de 2020, sobre las 21:45 horas, cuando paseaba por el tramo de la prolongación de ccc1, a la altura del campo de golf, en el término municipal de xxxx, vio como una mujer, que resultó ser Dña. yyy1, tropezaba con un desnivel de la acera derecha de más de 5 centímetros, cayendo al suelo y provocándose lesiones en cara y manos, así como el deterioro de las gafas que portaba."

Conviene poner de manifiesto que ni la citada declaración testifical ni la propia reclamante detallan la localización exacta donde aconteció el accidente. Esta circunstancia se establece en el informe del servicio técnico municipal que obra en el expediente: "Comprobado todo el trazado de la calle indicado en el escrito al no haber referencia alguna de localización exacta, se observa que existen varias zonas que presentan defectos del pavimento de losas de hormigón en acera, se referencian como localización 1 L1 y localización 2 L2 ambas en el tramo de calle junto al campo de golf."

A mayor abundamiento, la propuesta de resolución acierta al poner de relieve las dudas que resultan de la misma redacción de la declaración jurada del testigo, que parece querer inducir su desconocimiento o falta de relación con la reclamante cuando afirma que vio como una mujer, que luego resultó ser la reclamante, tropezó y cayó al suelo. Y así se establece en la propuesta que "cabe destacar que la declaración jurada del testigo, que acredita que vio



como una mujer tropieza con un desnivel de la acera y que cayó al suelo provocando lesiones en su cuerpo, ha sido realizada por la persona que convive con la afectada. Así se acredita en el volante de empadronamiento municipal y en la titularidad catastral de su vivienda sita en Calle ccc2 número 25 de xxxx y, por lo tanto, esta prueba testifical carece de validez por no resultar una declaración imparcial”.

Por tanto, las circunstancias expuestas suponen que la prueba testifical propuesta carece del rigor necesario para acreditar la realidad de los hechos.

Finalmente, cabe también destacar que la interesada, en su reclamación inicial, declara que los hechos acontecieron el día 6 de septiembre de 2020 a las 21:45 horas. No obstante lo cual no aclara las causas del hecho de que no es hasta el día siguiente, concretamente el 7 de septiembre de 2020 a las 11:00 horas, cuando acude al centro de salud hhhh.

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. yyy1, 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.