



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 2 de junio de 2022, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1, en nombre y representación de D. yyy2*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 217/2022

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 22 de abril 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. yyy1, en nombre y representación de D. yyy2, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 29 de abril de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 217/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa su ampliación, 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 15 de diciembre de 2021 Dña. yyy1, en nombre y representación de D. yyy2, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx en la que manifiesta que "el pasado día 29 de noviembre de 2019, sobre las 21:30 horas, cuando caminaba por la acera de la Plaza cccc, a la altura del número 4, tropezó con la tapa de registro de una arqueta, la cual se encontraba superpuesta en su



lugar, quedando levantada parte de la misma, siendo ese el motivo por el que tropezó cayendo al suelo”.

Adjunta con su reclamación informe clínico de Urgencias del Hospital hhhh, denuncia interpuesta en la Policía Judicial de xxxx, documentos acreditativos de la representación, informe pericial y parte de alta médica emitido por el INSS de 31 de diciembre de 2020.

El interesado, tras requerimiento de la Administración, presenta evaluación económica de los daños y perjuicios sufridos, los cuales cuantifica en 30.444,31 euros por los conceptos de perjuicio personal moderado (396 días), secuelas (10 puntos) y 23,95 euros por gastos realizados en ortopedia y farmacia. Acompaña informe pericial y facturas.

Segundo.- Obran en el expediente informes de la Policía Local de 2 de febrero de 2021 y del Servicio de Obras del Ayuntamiento de 1 de febrero de 2022 y un informe de la aseguradora de la Administración de 15 de marzo de 2022.

Tercero.- Concedido trámite de audiencia, el 29 de marzo de 2022 el reclamante presenta alegaciones en las que ratifica lo solicitado inicialmente y reitera su pretensión resarcitoria.

Cuarto.- El 21 de abril de 2022 se formula propuesta de resolución 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 (en adelante 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) 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, a consecuencia del estado defectuoso en el que se encontraba una arqueta ubicada en la acera provocando un 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, 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 puede considerarse acreditado que el reclamante sufrió una caída en el lugar indicado por él, algo implícitamente 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 el interesado, sí describe unas lesiones y daños compatibles con el mismo.



La deficiencia en el pavimento a la que atribuye el reclamante la causa de la caída, y consiguientemente de las lesiones derivadas de la misma, consiste en el mal estado de conservación de una arqueta ubicada en la acera que no se encontraba bien cerrada provocando un desnivel.

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 este sentido, el informe de la Policía Local manifiesta "Que el día 29 de noviembre de 2019, sobre las 21:14 horas, se recibió aviso en la Central del 112 de esta Policía en el que se participaba la caída de una persona en la Plaza cccc Nº 4 como consecuencia de haber tropezado con una tapa de registro que no se encontraba bien cerrada. (...) Comprobando que la tapa del registro utilizada supuestamente para el suministro de gasoil de la comunidad sobresalía del recerco donde esta debe ir encajada y que también se movía al no encajar correctamente. Los agentes pudieron identificar, mediante su D.N.I., a la persona que cayó al suelo sufriendo lesiones resultando ser D. yyy2".

El informe del jefe de Área de Urbanismo, Obras, Infraestructuras Urbanas y Salud Pública del Ayuntamiento señala:

"Vista la documentación obrante en el expediente de referencia y a partir de la tipología de la arqueta que supuestamente ha ocasionado los hechos denunciados, se comprueba, tras girar visita de inspección que la misma se corresponde con la boca de carga de combustible para el sistema de calefacción y agua caliente del inmueble frente al que se ubica, la cual, tras una supuesta utilización de la misma se ha cerrado incorrectamente quedando levantada la tapa de la arqueta por encima de la rasante del pavimento.

»Teniendo en cuenta la titularidad de la arqueta, en ningún caso municipal sino de la comunidad de propietarios a la que sirve en exclusiva, quien emite el presente informe considera, salvo mejor opinión técnica y/o jurídica en contra, que no existe responsabilidad alguna del Excmo. Ayuntamiento de xxxx en relación a los hechos acontecidos y denunciados, debiéndose, en su caso, repercutir la responsabilidad



patrimonial al titular de la referida arqueta, en principio la comunidad de propietarios a la que sirve.

»Se adjunta fotografía del interior de la misma en la que se aprecia que se corresponde con una boca de carga de combustible”.

El informe pericial que presenta el reclamante manifiesta:

”Hay que indicar que la tapa del registro estaba ligeramente elevada del ras del suelo, sobresaliendo unos 10 mm de altura, lo que puede dar lugar a un tropiezo si no se está mirando para el suelo en el momento de transitar por la zona. Realizo la intervención pericial recreando un poco las condiciones ambientales de la caída, y con la ayuda de un luxómetro se mide el nivel de iluminación a nivel del suelo dando un total de 30,6 lux.

»La Guía Técnica de Aplicación de Eficiencia Energética en Instalaciones de Alumbrado Exterior establece una iluminancia media para parques, jardines y aparcamientos entre 10-15 lux. Las normas urbanísticas de cada Ayuntamiento deben contemplar los valores que establece este reglamento por lo que entiendo que es un criterio válido para establecer la idoneidad o no del nivel de iluminación existente.

»Un detalle importante en este siniestro es la ubicación del registro que provoca la caída. Hay que indicar que se encuentra en la vía pública, concretamente en la acera, a unos 25-30 centímetros de la fachada del edificio. Aunque se trata de una instalación exclusiva del edificio los hechos se producen mientras el asegurado transita por la vía pública por lo que entiendo que la reclamación se debería hacer extensiva al Ayuntamiento de la localidad que es responsable del estado de conservación y mantenimiento de las vías públicas”.

El contenido de los informes obliga a analizar, con carácter previo, la legitimación pasiva del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento considera que carece de legitimación pasiva al tratarse de un daño proveniente de un bien de titularidad privada, concretamente, una arqueta para cargar combustible perteneciente a una comunidad de propietarios, y producido por la falta de diligencia del titular del dominio, consistente en no cerrar adecuadamente la tapa del gasóleo.



En cuanto a la titularidad de la arqueta, tanto el informe técnico de la Administración como el propio informe pericial aportado por el particular, reconocen la propiedad privada de este elemento. En este sentido, el propio documento técnico aportado por el reclamante manifiesta que "se trata de una instalación exclusiva del edificio".

Es cierto que sería deseable que en la tramitación del procedimiento se hubiese concedido audiencia a la comunidad de propietarios o que se hubiese aportado un título que acreditara la titularidad de la arqueta y la obligación de conservación y mantenimiento de la misma por parte del propietario. Sin embargo, tal y como se ha expuesto, corresponde 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 reclamante no discute la titularidad privada de la arqueta en su escrito de alegaciones.

Fijada esta cuestión, es conveniente determinar la causa que motivó la caída. El reclamante alega la existencia de nexo causal entre la falta de diligencia del Ayuntamiento en la obligación que le atañe de mantener y conservar las vías públicas, y el accidente. Sin embargo, el informe de la Policía Local y el informe del técnico de la Administración reconocen expresamente que la tapa del registro no estaba bien cerrada. Esta circunstancia motivó que la tapa "sobresalía del recerco donde esta debe ir encajada y que también se movía al no encajar correctamente".

Este Consejo, de forma reiterada, entre otras en el Dictamen 19/2018, ha manifestado que "con independencia de la titularidad de la tapa de registro, el Ayuntamiento tiene la obligación de mantener las aceras en buen estado de conservación, de forma que los peatones puedan transitar con seguridad y sin peligro (artículo 25.2.d) y 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril). Por ello, el Ayuntamiento no puede, en este caso, exonerar su responsabilidad con el argumento de que la rejilla que motivó la caída es de titularidad privada y no corresponde a ningún servicio de su competencia. Como Administración titular de la vía pública, debe asumir las obligaciones de cuidado y conservación de esta y su incumplimiento se erige en título de imputación de responsabilidad frente a dicha Administración por los daños que el funcionamiento del servicio viario pueda ocasionar".



En el presente caso, los argumentos presentados por el Ayuntamiento no son suficientes para negar su legitimación pasiva, ya que, en los términos relatados, no solo no se ha concedido audiencia a la comunidad de propietarios, sino que se desconoce el tiempo exacto durante el que la arqueta ha permanecido cerrada de manera incorrecta, circunstancia esencial para determinar si existe o no incumplimiento de la obligación de vigilancia de la vía pública que incumbe al Ayuntamiento. No se fija en el expediente la fecha de la última manipulación de la arqueta para suministrar combustible. La prueba obrante en el expediente no permite determinar que la conducta de la comunidad de propietarios es la única determinante del daño producido.

Sentado lo anterior, procede analizar el fondo del asunto. En este sentido el Dictamen 272/2018 de este Consejo, en un caso muy similar al que nos ocupa, señala:

“Es cierto que este Consejo mantiene que el hecho de que las baldosas (o una tapa de registro, como en este caso) oscilen cuando se pisa sobre ellas 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. Pero también lo es que no cualquier nivel de oscilación permite apreciar un riesgo generador de responsabilidad patrimonial.

»En este caso, el informe de la Policía Local pone de manifiesto que la arqueta presenta un hundimiento general en el perímetro de 1,2 centímetros, variando este hundimiento en la esquina anterior derecha y posterior izquierda por el movimiento de balanceo de la tapa. En la esquina anterior derecha presenta un hundimiento mínimo de 0,9 cm y máximo de 1,8 cm. En la esquina posterior izquierda presenta un hundimiento mínimo de 1,2 cm y máximo de 1,7 cm. Las dimensiones indicadas permiten concluir que tanto el hundimiento de la tapa de la arqueta (inferior a 2 centímetros) como la oscilación que esta presentaba (inferior a 1 centímetro en el punto de mayor balanceo) eran muy leves y, en todo caso, inferiores a los parámetros empleados para valorar la adecuación del servicio al estándar exigible.

»En virtud de lo expuesto, se considera que no existe nexo causal entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público y la reclamación debe desestimarse”.



En este supuesto, como reconoce el propio dictamen pericial aportado por el reclamante, "la tapa del registro estaba ligeramente elevada del ras del suelo, sobresaliendo unos 10 mm de altura", por lo que, a pesar de que la arqueta se movía, como reconoce el informe de la Policía Local, se trata de una pequeña irregularidad generadora de un riesgo para el tránsito peatonal escaso, previsible y evitable con una diligencia media en la deambulación.

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. yyy1, en nombre y representación de D. yyy2, 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.