



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

DICTAMEN 226/2022

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 28 de abril 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, en nombre y representación de Dña. yyy2, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 6 de mayo de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 226/2022, 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. Ramos Antón.

Primero.- El 19 de septiembre de 2021 Dña. yyy1, en nombre y representación de Dña. yyy2, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 19 de septiembre de 2020, a la altura del cruce de la calle ccc1, de esa ciudad, al tropezar con unos "adoquines sin rellenar". Reclama una indemnización de 15.955,18 euros.



Propone la prueba testifical, a cuyo efecto identifica a una testigo, y aporta un documento privado de otorgamiento de la representación, informes médicos, fotografías del lugar de la caída y un informe médico de la mutua SSSS.

Segundo.- El 4 de octubre de 2021 el inspector de la Policía Local emite un informe en el que señala lo siguiente:

“Habiendo solicitado por esa Unidad informe policial referido a caída en vía pública en el Puente de ccc2 en fecha 19 de septiembre de 2020, revisados los partes de servicio lo único que consta es el parte de aviso con número 5364/20 de fecha 19 de septiembre de 2020 y hora 14:34 en el que se informa al agente de Policía Local con vvvv (encargado de la Central de Operaciones) de incidente sanitario caída de persona en el Puente de ccc2.

»Implicado Auxiliada: yyy2, fecha de nacimiento (...) con NIF (...) y con domicilio en (...) de xxxx. Únicamente se indica que se la traslada al hospital. No se dan más datos. Ni se informa de la patrulla actuante.

»Preguntado al agente vvvv por la identidad de los agentes de Policía Local intervinientes con la finalidad de solicitar informe, no recuerda”.

Tercero.- El 20 de octubre de 2021 el ingeniero técnico de obras públicas municipal emite informe sobre el estado de la vía.

Cuarto.- El 27 de octubre de 2021 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento

Quinto.- Acordada la práctica de la prueba testifical, la testigo examinada ratifica la realidad del percance.

Sexto.- Concedido el trámite de audiencia, no consta que se hayan presentado alegaciones.

Séptimo.- El 27 de abril de 2022 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 Consultivo de Castilla y León, 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 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 (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 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 daños sufridos en una caída por el mal estado del pavimento.

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 Ley 7/1985, de 2 de abril, 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, 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 ésta 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 (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 analizado, este Consejo comparte el criterio recogido en la propuesta de resolución y considera que la reclamación debe desestimarse.

En primer lugar, la reclamante incurre en contradicción sobre la causa del percance, lo que impide considerar acreditado que la caída se produjera por el mal estado del pavimento. Así, en la reclamación se afirma que tropezó con “los adoquines sin rellenar”, mientras que en el informe médico de alta laboral emitido por la mutua ssss -que aporta la propia interesada- se hace constar que el 23 de septiembre de 2020, esto es cuatro días después de la caída, la interesada manifestó que “se resbaló por el suelo mojado cayendo al suelo”. La declaración de la testigo tampoco permite esclarecer las circunstancias de la caída, ya que señala que “La vio caer, sin dar trompicones, no cree que fuera resbalón por la forma en que cayó, quedándose sentada en el suelo”; y que “el suelo estaba húmedo como



consecuencia de la lluvia que había caído por la mañana (llevaban paraguas las dos)”.

Tal contradicción, a falta de otros elementos o indicios de prueba que permitan llegar a otra conclusión, impide considerar probado que la causa de la caída fuera el mal estado del pavimento y la reclamación debe desestimarse.

Sin perjuicio de lo anterior, y para el supuesto de que se considerara acreditado que la interesada tropezó con los adoquines de la vía pública, ha de señalarse que el estado del pavimento era adecuado al estándar del servicio.

El informe del ingeniero técnico de obras públicas expone que “Se trata de un tramo de calle cuyas aceras se encuentran al mismo nivel que la calzada. Es un tramo con preferencia peatonal, cuyas aceras están pavimentadas con adoquín cerámico rojo y el vial de vehículos a base de adoquines irregulares de granito. La forma de colocación de estos adoquines es sobre una base de mortero de hormigón, dejando marcadas las juntas, debido a la irregularidad de las piezas.

(...)

»Existe una zona de vial en el cruce de la calle ccc1 con la calle ccc3, y al inicio del puente ccc2, con las juntas que separan los adoquines de granito más marcadas de lo habitual, éstas van desde los 2 hasta los 5 cm. de separación entre adoquines y con una profundidad máxima de 1,5 cm. Normalmente la profundidad de las juntas viene siendo menor, si bien debido al paso del tráfico, limpieza con maquinaria, inclemencias del tiempo, la profundidad puede aumentar, como es el caso que nos ocupa”.

A la vista de las fotografías obrantes en el expediente, se aprecia que el pavimento por el que transitaba la reclamante es adoquinado, superficie por sí misma irregular; y en las fotografías se aprecia que la deficiencia alegada consiste en una ligera profundidad entre algunos de los adoquines (y así lo pone de manifiesto el informe técnico antes transcrito). Se considera, por ello, que tal circunstancia no es *strictu sensu* un defecto sino una imperfección o irregularidad del pavimento que tiene una profundidad de 1,5 centímetros o quizá ligeramente superior (lo que, de acuerdo con la doctrina de este Consejo Consultivo, permitiría apreciar que se ha cumplido el estándar de seguridad exigible). La propia configuración irregular e imperfecta de este tipo de pavimento, visible además a la hora en la que sucedió el percance (14:34



horas), determina que en este caso la imperfección alegada deba considerarse jurídicamente irrelevante para generar el derecho a la indemnización.

Como se ha indicado, el cumplimiento del estándar de servicio por parte del Ayuntamiento no puede exigir de este una actuación tan exorbitante que no consienta la existencia de irregularidades o desniveles de pequeña entidad en el pavimento, sobre todo en casos como el objeto del presente dictamen, donde el pavimento presenta unas características constructivas especiales, con irregularidades notorias, visibles y constantes derivadas de su propia configuración (adoquinado). En otro caso se convertiría a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo.

Igualmente, debe reiterarse que la deambulación por las vías públicas exige del peatón diligencia en su caminar, a fin de evitar y salvar los pequeños obstáculos y deficiencias consustanciales a la propia configuración de las aceras, en este caso adoquinada e irregular, máxime si, como afirma la testigo, el pavimento estaba mojado, lo que obligaba a extremar la precaución. (No procede realizar consideración alguna sobre el tipo de calzado que llevaba la lesionada, dado que las afirmaciones contenidas en la propuesta de resolución carecen de aval documental en el expediente que permita su valoración).

En definitiva, 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, en nombre y representación de Dña. yyy2 Fernández, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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