



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 9 de noviembre de 2022, 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 560/2022

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 11 de octubre 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. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el día 13 de octubre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 560/2022, 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 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 al Consejero Sr. Herrera Campo.

Primero.- El 20 de abril de 2021 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a un accidente que sufrió el día 19 de octubre de 2020 en la Avenida cccc de dicha localidad, "al introducir el pie en un agujero de una señal sin tapar y a continuación dar un traspie en una loseta levantada".



Refiere que, como consecuencia de ello, sufrió la rotura del quinto metacarpiano de la mano derecha, y que ha estado limitada en el día a día durante mucho tiempo, sufriendo por ello también daños psicológicos. Solicita indemnización de 9.800 euros.

Acompaña la denuncia presentada ante la Policía Local de xxxx de la Encomienda el 20 de octubre de 2020, que incluye varias fotografías sobre el lugar de la caída y diversa documentación médica, precisando que el suceso se produjo sobre las 13,00 horas, cuando caminaba por la citada Avenida, antes de llegar a la altura del colegio nnnn, y al apartarse a la derecha para facilitar el paso de otros viandantes que venían de frente “tropezó con unas baldosas que estaban levantadas metiendo el pie en un hoyo, cayendo al suelo, (...)”. Además de las lesiones, indica que a causa de la caída se le rompió su móvil.

Obra en el expediente informe de la Policía Local de 21 de octubre de 2020, emitido tras la denuncia anterior, y después de inspección ocular del lugar del suceso.

Segundo.- El 3 de junio de 2021 se dicta resolución de admisión a trámite de la reclamación, de inicio del procedimiento, y de nombramiento de instructor, lo que se notifica a la reclamante. Posteriormente, el 1 de julio de 2021 el instructor acuerda reanudar la tramitación del expediente, admite las pruebas documentales presentadas por la reclamante junto con su solicitud, y acuerda la práctica del resto de la prueba.

Tercero.- El 15 de septiembre de 2021 la reclamante propone práctica de prueba testifical de los testigos que identifica. El 7 de octubre de 2021 el instructor toma declaración a las testigos propuestas.

Cuarto.- El 18 de abril de 2022 se recibe informe emitido por los Servicios Técnicos del Ayuntamiento, en el que se describe la acera en la que se produjo la caída como una acera muy transitada por viandantes y usuarios de bicicletas, que se considera apta para realizar esas actividades en condiciones normales de atención, diligencia y uso de la vía pública, “si bien es cierto que se observa deficiencia de entidad suficiente para provocar el perjuicio requerido no constando más incidentes en el entorno señalado”.

Quinto.- El 20 de abril de 2022 se concede trámite de audiencia a la reclamante, que no presenta alegaciones.



Sexto.- El 17 de mayo de 2022 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

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, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo de instrucción del procedimiento, lo que necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con 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 (en adelante 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 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 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 haya presentado 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 por el mal estado de la acera.

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 urbanas", según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la LBRL, y de acuerdo con el artículo 26.1.a) de la citada norma los municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios de "pavimentación de las vías públicas". Debe entenderse, por tanto, que esta competencia incluye el mantenimiento y la conservación de dichas vías en condiciones adecuadas que permitan garantizar la seguridad de las personas y vehículos llamados a utilizarlas.

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, 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 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.



El funcionamiento del servicio público viario no se ajusta a los estándares de actividad mínima exigible, y por ende conllevará responsabilidad de la Administración, cuando las deficiencias del pavimento tienen entidad suficiente para generar una situación de riesgo sustancial. Por el contrario, los daños sufridos en una caída no serán antijurídicos cuando esta se produzca como consecuencia de un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles, ya que no puede pretenderse que la totalidad de las aceras o calzadas de las vías públicas urbanas estén en un absoluto alineamiento, totalmente rasantes y carentes de la más mínima irregularidad.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la reclamante fue o no consecuencia del peligro que, para el tránsito, suponía el defecto alegado existente en la acera, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

Señalado lo anterior, ha de determinarse si la caída que sufrió la reclamante es o no imputable a la Administración. Recae sobre la parte interesada la carga de la prueba, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

Este Consejo Consultivo ha distinguido, a la hora de valorar el cumplimiento del estándar del servicio, entre percances en los que la caída se ha producido como consecuencia de defectos ostensibles y manifiestos, los ocasionados por la inestabilidad del pavimento derivada de varias baldosas sueltas, y aquellos en los que la causa del accidente es el tropiezo con una baldosa desnivelada con respecto a la rasante.

- En los primeros se ha apreciado, en la mayoría de los casos, la existencia de responsabilidad patrimonial, en algunos casos moderada por la falta de diligencia del perjudicado, 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 peatonal.

- En los segundos se ha señalado, con carácter general, que la existencia 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 (a.e., Dictámenes 835/2013 y 612/2014).

- En los últimos, este Consejo, en línea con la jurisprudencia, considera que la responsabilidad de la Administración depende de la entidad del desnivel; con carácter general, 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 oscila entre 0 y 2 centímetros, si bien en algún supuesto se ha estimado insignificante o de poca relevancia desniveles cuya sobreelevación máxima era de 2,5 centímetros, a la vista de las circunstancias que concurrían en el caso concreto (Dictamen 180/2015, de 21 de mayo).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas conviertan a estas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa que pueda producirse con independencia del actuar del administrado, porque de lo contrario, aquel se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos sine qua non, condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión legal, de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.

Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987 y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente de difícil consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace preciso entre uno y otro elemento. Esta prueba, como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la



responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues si este no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el deber jurídico de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado.

En el supuesto analizado, la propia Administración en su propuesta de resolución, a la vista de la declaración de los dos testigos propuestas, considera probada la realidad de la caída, lo que, por idéntica razón, debe entenderse se extiende a la causa, lugar y demás circunstancias de la misma, alegadas por la reclamante y no impugnadas por la Administración.

Asimismo, la propuesta de resolución concluye que “a la vista del informe técnico (el de 18 de abril de 2022) parece que si es posible la imputabilidad a esta, teniendo en cuenta que dice en dicho informe que ‘si bien es cierto que se observa deficiencia de entidad suficiente para provocar el perjuicio requerido’ lo que podría establecer una relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso estableciendo así el nexo causal”, por lo que cabe afirmar que, en este caso, la caída y el daño han sido consecuencia de un funcionamiento anormal del servicio público.

Al respecto, interesa también recordar que el informe de la Policía Local de 21 de octubre de 2020 señala: “Que, revisada la zona con las indicaciones y las imágenes aportadas en la comparecencia, el lugar podría ser la que se señala en el plano. Según inspección hecha por los agentes se observa que hay diversos puntos además del señalado con baldosas levantadas y otros desperfectos que deberían de ser revisados por los servicios municipales competentes”.

Por lo anterior, cabe concluir que la reclamación debe estimarse, ya que el Ayuntamiento es el responsable de la pavimentación, mantenimiento y conservación de las vías públicas urbanas (artículo 26.1.a de la LBRL), y el defecto constatado puede efectivamente constituir riesgo para los viandantes.

Ahora bien, sin perjuicio de ello no puede desconocerse la concurrencia de circunstancias que deben conllevar una moderación en la responsabilidad municipal, tales como el modo de producirse la caída, que ocurrió a plena luz del día, en un lugar amplio y ancho para el paso, próximo al domicilio de la reclamante, siendo el deterioro de las baldosas y el agujero referidos por esta plenamente visible, como se puede observar en las



fotografías aportadas. Además, tal y como se señala en el informe técnico municipal de 18 de abril de 2022, al que acabamos de hacer referencia, no constan más incidentes en el entorno señalado, y ello a pesar de ser una vía de gran afluencia.

Y es que también es doctrina reiterada de este Consejo que no es exigible a las Administraciones, de acuerdo con el estándar del servicio, una prevención y reparación inmediata o instantánea de cualquier defecto existente en aceras o calzadas en virtud de su obligación de vigilancia de las vías públicas (Dictámenes 105/2012, de 14 de marzo, 365/2014, de 29 de agosto, y 113/2015, de 25 de marzo). Ahora bien, de acuerdo con la doctrina expuesta, tal inexigibilidad solo debe predicarse de las deficiencias en el pavimento de muy reciente aparición, pues en caso contrario el deber de vigilancia de las vías públicas se flexibilizaría en exceso

Por todo ello, se estima una concurrencia de culpas de un 50 % para la Administración y un 50 % para la recurrente.

6ª.- En relación a la cuantía indemnizatoria, debe señalarse en primer lugar que este Consejo no puede compartir la desestimación de la reclamación que contempla la propuesta de resolución, fundada en la falta de justificación por la reclamante de la cifra indemnizatoria solicitada. Todavía menos después de haber asumido expresamente aquella los hechos, así como el nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio.

Por ello, teniendo en cuenta que la Administración ha desestimado íntegramente la pretensión en vía administrativa, que se reclamaban inicialmente 9.800 euros (aunque figura en el expediente escrito de 10 de agosto de 2022 en el que la reclamante realiza una contraoferta de 4.917,24 euros), y que no se ha aportado durante el procedimiento informe alguno de valoración del daño corporal, deberá acudir a un expediente contradictorio complementario para su fijación. Una vez realizada la valoración, la cuantía resarcitoria será la resultante de minorar aquella cantidad en un 50 %. Y todo ello sin perjuicio de que la misma deba actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34.3 de la LRJSP.



III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución estimatoria parcial, en los términos señalados en este dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy, 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.