



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 15 de diciembre 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 593/2022

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 4 de noviembre 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 10 de noviembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 593/2022, 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 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 10 de noviembre de 2021 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída ocurrida el 5 de noviembre anterior, en la calle cccc, número 29, al tropezar con los restos de un bolardo arrancado.



Adjunta a la reclamación el informe de Urgencias.

En la misma fecha, mediante un segundo escrito, aporta diversas fotografías así como informe de la Unidad de Soporte Vital Básico que acudió en su auxilio.

Reclama una indemnización que no cuantifica.

La valoración se realiza posteriormente por la aseguradora ssss, a solicitud del Ayuntamiento, y por importe de 8.238,60 euros.

Segundo.- El expediente se tramita bajo el número 238/2021, y se solicita informe tanto a la Policía Municipal como al Servicio de Espacio Público e Infraestructuras.

Tercero.- El 18 de noviembre de 2021 la Policía Municipal remite el parte de servicio del accidente elaborado por el agente que acudió al lugar tras el aviso. Se adjuntan diversas fotografías del lugar que muestran el bolardo arrancado.

Cuarto.- El Servicio de Obras municipal emite informe, fechado el 22 de noviembre de 2021 en el que indica que "La pequeña deficiencia a la que la interesada achaca su accidente, consistía en la existencia del tubo interior de empotramiento correspondiente a un bolardo derribado por algún vehículo que sobresalía ligeramente (10-15 mm) sobre la rasante de la acera.

»Con fecha 19 de noviembre de 2021, este C.C.V.P. ha procedido a reponer en la misma ubicación el bolardo de fundición correspondiente".

Quinto.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante el 5 de julio de 2021, el 13 de julio siguiente presenta alegaciones en las que, vista a valoración realizada por ssss, solicita una nueva valoración en la que se tenga en cuenta el lucro cesante, derivado de la situación de baja laboral. Aporta parte de baja laboral de 8 de noviembre de 2021, partes posteriores de confirmación de la baja, así como parte de alta médica de 11 de abril de 2022. No aporta valoración contradictoria.

Sexto.- El 28 de octubre de 2022 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación, por considerar que existe concurrencia de culpa de la reclamante. Admite la responsabilidad patrimonial del



Ayuntamiento en un 50 % por los daños sufridos, y en consecuencia propone una indemnización por importe de 4.119,30 euros.

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 presente reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a lo establecido en los artículos 124.4.ñ) y 124.5 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 presentado 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 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 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.

La eventual responsabilidad del Ayuntamiento encuentra además su base en el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, el cual 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, a los efectos de acreditar la realidad de los hechos, obran en el expediente tanto el informe de la Unidad de Soporte Vital Básico como el informe de la Policía Municipal.

Este Consejo mantiene que el informe emitido por las fuerzas y cuerpos de seguridad tras su presencia inmediata en el lugar del percance, del que pueda inferirse, aunque sea indiciariamente, que la causa del daño es la alegada por el reclamante es suficiente para considerar acreditados los hechos, salvo que existan otras pruebas que desvirtúen dicho informe.

Sentado lo anterior, y en relación con el elemento que causó la caída de la reclamante, desde el Servicio de Espacio público e Infraestructuras se indica que se trata de una "pequeña deficiencia" que consiste en "la existencia del tubo interior de empotramiento correspondiente a un bolardo derribado por algún vehículo que sobresalía ligeramente (10-15 mm) sobre la rasante de la acera". En dicho informe se señala que el 19 de noviembre de 2021 se procedió a reponer en la misma ubicación el bolardo de fundición correspondiente.

Por su parte, el informe de la Policía Municipal señala que la persona "ha tropezado con la base de un bolardo arrancado, la cual sobresale unos centímetros de la línea de la acera".

La propuesta de resolución califica la irregularidad como un riesgo objetivo para la deambulación, al tratarse del resto de un elemento estructural, del que además se procedió a su reposición de forma inmediata. Sin embargo, considera que la irregularidad era leve (de no más de 1,5 centímetros), se encontraba ubicada en una acera ancha y en buen estado de conservación y que la caída tuvo lugar sobre las 13:15 horas, por lo que debía de ser visible y por ende evitable o salvable con la diligencia debida.

En las fotografías que obran en el expediente se observa una hilera de bolardos, que presumiblemente eran dos, al tratarse de una entrada/salida de vehículos, seguramente paralelas entre ellas y perpendiculares a la acera por la que transitaba la reclamante. Los bolardos parecen equidistantes unos de otros. Se observa la ausencia de uno de ellos con el consiguiente hueco. Una diligencia media en el deambular por la acera exigiría prestar atención al estado y situación de esta última, ya que como se ha indicado, el hueco se sitúa dentro de una línea regular jalonada de bolardos.



Por otro lado, esta hilera, perpendicular al estado de la vía, advertía de la existencia del acceso a un garaje o similar, lo que haría exigible una mayor diligencia.

Por lo expuesto, este Consejo comparte el criterio de la propuesta, al considerar que junto al riesgo objetivo imputable a la Administración, se considera que en el percance ha concurrido también la culpa de la reclamante, en la medida que no prestó la diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública, ya que la deficiencia era perfectamente visible, a la fecha y hora en la que ocurrió la caída (5 de noviembre, sobre las 13:15 horas), para una persona, como la interesada, sin ningún tipo de discapacidad física acreditada y en una zona que, como se aprecia en las fotografías aportadas, era lo suficientemente ancha para permitir el paso, (presumiblemente caminaba ella sola, ya que no se han propuesto testigos), lo que permitía advertir y evitar el defecto con facilidad.

Este Consejo comparte, por tanto, la solución contenida en la propuesta de resolución en la que se estima que la concurrencia de culpa en la reclamante obliga a minorar la responsabilidad del Ayuntamiento, que pondera, en este caso, en un 50 %, lo que implica la estimación parcial de la reclamación.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, la reclamante no presenta valoración alguna ni en su escrito inicial ni en el trámite de audiencia, en el que, a pesar de mostrar su falta de conformidad con la valoración realizada por la aseguradora de la Administración, no aporta valoración contradictoria.

Este Consejo considera, por tanto, adecuada la valoración de daños efectuada por la aseguradora de Ayuntamiento contenida en la propuesta de resolución, y que, como se ha señalado, asciende a 8.238,60 euros. Por ello, como se ha indicado, la indemnización que debe abonarse a la reclamante ha de ser el 50 % de dicha valoración, esto es, 4.119,30 euros, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con 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, por importe de 4.119,30 euros, 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.