



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera y
ponente

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 14 de diciembre de 2023, ha examinado *el expediente 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 484/2023

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 10 de noviembre de 2023 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, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 16 de noviembre de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 484/2023, 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 a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 20 de febrero de 2023 Dña. yyy1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos a causa de una caída acaecida el 8 de abril de 2022, al pisar sobre una zona deficientemente embaldosada situada a la altura del número 19 de la calle ccc1 de la ciudad.



Solicita una indemnización de 12.191,52 euros por los daños físicos sufridos y secuelas que padece como resultado del accidente, al entender que el pavimento se encontraba en mal estado y que es el Ayuntamiento el responsable de su conservación.

Adjunta a su escrito de reclamación diversas fotografías del lugar de la caída acreditativas del estado del pavimento, atestado de la Policía Municipal de 27 de abril 2022 en el que se da cuenta de la intervención realizada el día de la caída, copia de parte médico de urgencias y de informe pericial, autorización en favor de D. yyy2 para la presentación de documentación en su nombre y copia de su DNI y del DNI del autorizado.

Segundo.- El 21 de febrero de 2023 el inspector jefe del grupo 5 de la Policía Municipal emite informe en el que indica: "Que el día 08/04/2023 a las 12:00 horas aproximadamente personado el agente vvvv se entrevistan con Dña. yyy1 nacida el día 03/07/1955, les comenta que ha sufrido una caída con una baldosa que se encontraba levantada. El agente comprueba que la caída ha sido ocasionada en la acera que ocasiona un desnivel de 2-3 cm. Se avisa al 112 y es trasladada al Hospital hhhh".

Tercero.- El 23 de febrero de 2023 el jefe del Centro de Conservación de la Vía Pública del Ayuntamiento informa que "(...) La deficiencia a la que la interesada achaca su accidente no se ubica en el viario público municipal, sino en un espacio privado abierto al uso público a cuyo titular procede derivar la reclamación de referencia.

»Habiéndose remitido con fecha 26/04/22 un requerimiento para su reparación a una de las CC.PP. constituidas en la manzana: ccc1 – ccc2 – ccc3 - Plaza ccc4 (se adjunta copia), se ha tenido conocimiento de la existencia de varias comunidades en la misma, y de la discrepancia entre ellas sobre cuál es la titular de esa zona concreta y, por lo tanto, la responsable frente a terceros, como es el caso (...)"

Obra en el expediente el requerimiento de 26 de abril de 2022 efectuado a una de las comunidades de propietarios constituidas en la manzana en el que expresamente se indica: "(...) Se ha girado visita de inspección al lugar indicado detectándose la existencia de anomalías y desperfectos que constituyen un peligro y riesgo de accidentes para los peatones. Se deben efectuar las obras de mantenimiento y reparación que consistirán en lo siguiente (...)"



Cuarto.- Otorgado trámite de audiencia a la interesada el día 22 de marzo de 2023, no consta la presentación de alegaciones.

Quinto.- El 9 de noviembre de 2023 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, 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.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC.

La competencia para resolver la 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 interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1, párrafo primero, 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 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.- En cuanto al fondo del asunto, ha de analizarse si el daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En su reclamación, la interesada manifiesta que la caída se produjo debido al defectuoso estado de las baldosas 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 manera literal por el artículo 223 del Reglamento



de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, 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: "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".

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de la petición, la única cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 32 de la LRJSP.

En el caso examinado la caída se produjo por el mal estado de las baldosas de una calle que no pertenecen al viario público municipal, tal y como indica el jefe del Centro de Conservación de la Vía Pública. En su informe indica que "(...) La deficiencia a la que la interesada achaca su accidente no se ubica en el viario público municipal, sino en un espacio privado abierto al uso público a cuyo titular procede derivar la reclamación de referencia. (...)". No obstante, pese a que no es de titularidad municipal, el propio Ayuntamiento reconoce que se encuentra en un espacio de uso público.

La teoría de la culpa *in vigilando*, doctrinal y jurisprudencialmente reconocida, ha sido asumida en diversas ocasiones por este Consejo Consultivo (por todos dictamen 186/2018, de 7 de mayo) sobre la base de la competencia municipal en materia de infraestructura viaria y pavimentación de las vías públicas (artículos 25.2.d y 26.1.a de la LBRL), que necesariamente implican la conservación y policía de las vías urbanas para garantizar su seguridad, de modo que toda obra o actuación que se realice en ellas no exime a la Administración responsable de la obligación de vigilancia y cuidado necesarios para evitar que se produzcan riesgos para los usuarios de dichas vías.

Por ello, las situaciones de riesgo que se generen, incluso por terceros, no siempre pueden exonerar de responsabilidad a la Administración encargada del buen funcionamiento de los servicios públicos, responsabilidad



que, en su caso, tampoco le impediría repetir, si lo estimara conveniente, contra los causantes directos del siniestro por los desperfectos existentes en la vía pública que pudieran causar un daño (en este sentido el dictamen 168/2016, de 19 de mayo).

En este sentido, puede citarse la sentencia de 8 de marzo de 2019, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León: "(...) 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".

Igualmente la sentencia de 10 de junio de 2002 del mismo tribunal cuando señala que: "En efecto, el título de imputación viene dado por la titularidad administrativa del servicio o actividad en cuyo ámbito se produjo el daño, siendo imputable al Ayuntamiento demandado, por ser el responsable de la buena conservación, mantenimiento y vigilancia de las arquetas -como la que ahora nos ocupa-, debiendo adoptar por ello todas las medidas tendentes a evitar que se produzcan daños, como los que aquí acontecieron. Y no excluiría el título de imputación la alegación que formula la demandada -muy de pasada- de que la arqueta era utilizada por RETECAL, pues aun cuando ello fuere cierto, no quedaría excluida la culpa *in vigilando* que pesaría sobre la Corporación demandada, al estar ubicada la arqueta en una vía pública". Igualmente su sentencia de 28 de septiembre de 2001, en la que señala que "cabe concluir que en nuestro caso se ha producido una concurrencia de culpas, una imputable a la Administración y otra al particular que sufre el daño, que se fundan, respectivamente, la primera en la culpa "in vigilando" de los servicios públicos a la hora de mantener en las debidas condiciones de seguridad una vía pública...".

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 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, 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, en la propuesta de resolución se considera que, pese a que el desnivel existente, "(...) si bien generaba una irregularidad, no podría considerarse suficientemente grave o peligroso como para generar un riesgo imputable a la Administración (...) dicha irregularidad se encontraba ubicada en un espacio de titularidad privada, es decir, corresponde a un tercero el ejercicio directo de las labores de conservación y mantenimiento de dicho espacio, (...) tal y como se desprende del informe del Centro de Conservación de la Vía Pública, no pudiéndose exigir, en términos jurídicos, que el servicio público correspondiente sea omnipotente y omnipresente, capaz de corregir e impedir de modo inmediato todo defecto y riesgo que derive de las aceras y pasos tenga el origen que tenga, constando acreditado que en este caso la irregularidad viene causada por la omisión de un tercero; y el presente Ayuntamiento procedió a requerir la subsanación de la irregularidad en cuanto tuvo conocimiento de la misma, en concreto, por medio de requerimiento del Servicio de Espacio Público e Infraestructuras en la temprana fecha de 26 de abril de 2022, por lo que la caída, aun en el caso de acreditarse sus circunstancias, aunque habría conllevado una serie de daños y gastos asociados, no permitiría calificarlos como antijurídicos, circunstancias éstas que exonerarían de responsabilidad al Ayuntamiento (...).

No obstante, a pesar de que la propuesta considera que las irregularidades no podían considerarse lo suficientemente graves o peligrosas, lo cierto es que en el requerimiento de 26 de abril de 2022, efectuado por el Servicio de Espacio Público e Infraestructuras a una de las comunidades de propietarios, se indica que "(...) Se ha girado visita de inspección al lugar indicado detectándose la existencia de anomalías y desperfectos que



constituyen un peligro y riesgo de accidentes para los peatones (...)"'. A la vista de lo indicado en este requerimiento, este Consejo no comparte el criterio desestimatorio de la propuesta al entender que las irregularidades, de entre 2 y 3 centímetros sí constituían un riesgo para los peatones.

Por otro lado, no puede desconocerse, tal y como indica la propuesta, que "la (...) irregularidad (...) debía de ser perfectamente visible, atendiendo a la hora de la caída, las 12:00 horas de un 8 de abril, es decir, a plena luz del día, y a lo que se desprende de las fotografías aportadas, existiendo alternativas de paso", de forma que, con independencia de que la irregularidad no cumplía con los estándares de calidad, ha de atribuirse a la reclamante cierto grado de responsabilidad en la producción del accidente, ya que podría haber evitado pisar en la zona de la baldosa. Se estaría así ante un concurso de causas, dotada cada una de ellas de una determinada potencialidad dañosa, que justificaría el reparto de la indemnización resultante del deber de resarcimiento en la proporción correspondiente.

Por lo expuesto, atendiendo a las consideraciones expuestas, podría establecerse una concurrencia de culpas del 50 % a la Administración y 50 % a la reclamante.

6ª.- En cuanto a la cuantía de la indemnización, a pesar de que la propuesta de resolución es desestimatoria de la reclamación, esta señala que "(...) en primer lugar porque no se ha aportado la documentación médica (informes de alta y del servicio de rehabilitación) que permitieran cotejar lo puesto de manifiesto en el informe expedido por la Clínica Médica (...); en segundo lugar porque dicho informe se limita a establecer que todo el periodo de curación debe calificarse como de perjuicio moderado sin justificar la pérdida de la posibilidad de llevar a cabo una parte relevante de sus actividades específicas de desarrollo personal por parte de la reclamante durante dichos 201 días (de conformidad con lo expuesto en el artículo 138.4 del RD 8/2004), más aun cuando, en principio, la cura de las lesiones es un fenómeno gradual, siendo extraño que se pase de una situación de imposibilidad de llevar a cabo una parte relevantes de las actividades diarias a la sanidad sin secuelas de un día para otro sin solución de continuidad; en tercer lugar, desconocemos la fechas de inicio y finalización del tratamiento rehabilitador, sin perjuicio de poner de manifiesto que, atendiendo a la lesión por lo que parece principal, la fisura del dedo de la mano, el Manual de Tiempos Óptimos de Incapacidad Temporal del del Instituto Nacional de la Seguridad Social, para la lesión identificada como S.62.63, fractura desplazada



de falange distal de dedo de mano, establece un periodo de curación estándar de 45 días (...)".

Procede, por tanto, que se tramite expediente contradictorio en el que se valoren los daños sufridos por la reclamante, y que se abone a ésta el 50 % del importe resultante, atendida la concurrencia de culpas apreciada.

Todo ello sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento, tal y como prevé el artículo 34.3 de la misma 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 el presente dictamen, 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.