



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 13 de enero de 2022, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, y*, a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 496/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 11 de noviembre de 2021 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 D. yyyy, 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 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 496/2021, 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 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 14 de marzo de 2019 D. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 10 de marzo anterior en la calle ccc1, esquina con Cuesta ccc2, de la localidad, al pisar un bordillo desprendido. Afirma que el percance le provocó lesiones en la mano derecha y en el ojo derecho. No cuantifica la indemnización que reclama.

Adjunta informe del Servicio de Urgencias del Complejo Asistencial Universitario de xxxx y fotografía del lugar donde sucedió la caída.

El 11 de septiembre y el 12 de diciembre el reclamante aporta diversa documentación médica, informe del servicio rehabilitador y factura de óptica de gafas que entrega.

Segundo.- Consta en el expediente el parte diario de la Policía Local, que indica que "(...) Personados en el lugar, el Z10 e indicativos 70967 y 94196 explican lo sucedido y los actuantes proceden a realizar un informe fotográfico, así como señalar la zona. Así mismo, los abajo firmantes instan a los servicios correspondientes, subsanen el desperfecto a la mayor brevedad".

Tercero.- Obra en el expediente informe técnico del jefe del Servicio de Vialidad de 27 de junio en el que señala: "En relación con el escrito que se contesta: los desperfectos fueron subsanados el pasado día 20 de marzo de 2019".

Cuarto.- El 8 de julio se concede trámite de audiencia a qqq1 S.L. - qqq2 S.A. (U.T.E.) como concesionaria del servicio de conservación y remodelación de los pavimentos viarios. La compañía presenta alegaciones el 17 de julio de 2019 y el 7 de septiembre de 2021, en las que solicita que se desestime la reclamación.

Quinto.- El 11 de noviembre de 2020 la hija del perjudicado presta declaración jurada en la que describe las circunstancias del suceso y manifiesta "Que (...) D. yyyy, una vez una vez depositada la basura en los contenedores ubicados en la C/ ccc1 Nº 24-26, se dirigió hacia la derecha permaneciendo en todo momento en la acera, sin que conste señalización alguna de un trayecto específico". Añade "que su caída no fue causada únicamente por el bordillo, sino por la placa metálica que cubre los contenedores, que estaba desprendida o mal asentada en uno de sus bordes y al tropezar, pisó en el bordillo que estaba suelto y se cayó hacia delante".

Sexto.- El 30 de noviembre de 2020 se realizan alegaciones por parte de la compañía aseguradora de la Administración, que emite informe de valoración de daños personales por importe de 9.521,69 euros.

Séptimo.- El 28 de septiembre de 2021 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación, fijando la indemnización a recibir por el reclamante en 4.760,85 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 (en adelante LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (14 de marzo de 2019) hasta que se formula la propuesta de resolución (28 de septiembre de 2021). A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 20.1 y 29 de la LPAC.

Igualmente, es preciso advertir que se ha de incorporar la notificación fehaciente del preceptivo trámite de audiencia al interesado, pues si bien en la propuesta de resolución se hace referencia a la concesión del mentado trámite, sin que el reclamante presentara escrito alguno, la documentación acreditativa de dicho trámite no consta en el expediente.

Cabe señalar que es doctrina mantenida por este Consejo Consultivo que debe darse audiencia al reclamante de toda la documentación que forme parte del expediente. Si este trámite de audiencia no se practica o se hace de forma incompleta, el Consejo Consultivo puede requerir a la Administración consultante, al amparo de lo que dispone el artículo 52.4 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, para que el mismo se practique de manera adecuada, con interrupción del plazo para emitir el dictamen, que se reanudará una vez completada la instrucción del procedimiento.

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 (en adelante 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 el reclamante, a consecuencia del mal estado de la acera, concretamente al tropezar con un bordillo.

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, 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.

Sentado lo anterior, en el presente supuesto, conforme al parte diario de la Policía Local de 10 de marzo de 2019, ha quedado acreditada la realidad de los hechos, tanto el lugar y la causa invocada. En efecto, el percance sucedió el 10 de marzo sobre las 21:51 horas al caerse el reclamante en la calle ccc1 de xxxx. Los agentes incorporan fotografías y proceden a señalar la zona. Así, en el citado parte se señala que “Los agentes que suscriben dan cuenta a Vd. que comisionados por Policía Nacional acuden a la calle reseñada porque el parecer un hombre se ha caído junto a los contenedores soterrados. Personados en el lugar, el Z10 e indicativos 70967 y 94196 explican lo sucedido y los actuantes proceden a realizar un informe fotográfico, así como señalar la zona. Asimismo, los abajo firmantes instan a los servicios correspondientes, subsanen el desperfecto a la mayor brevedad”.

Por tanto, es un hecho no controvertido que el reclamante sufrió una caída por la causa invocada, en la fecha y lugar indicado en su reclamación. La Administración consultante admite la existencia del nexo causal entre el percance

relatado y el funcionamiento normal o anormal de la Administración. No obstante, ha de tenerse en cuenta asimismo la jurisprudencia según la cual “el hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación (asumiendo cada una la parte que le corresponde) o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado” (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2015).

Al hilo de lo expuesto, la circunstancia de que el bordillo desprendido y la tapa metálica (declaración testifical) se encuentren en la isla en la que se ubican unos contenedores soterrados, concretamente en su parte trasera, conduce a determinar que el lugar en que acaeció el percance no es una zona de habitual tránsito peatonal, pues el acceso a los contenedores está planificado desde la acera y no desde la propia isla. Por ello el nivel de conservación se aproxima, si no llega a igualarse, al exigido a las aceras exclusivamente destinadas a lugar de paso de los peatones. Por otra parte, el reclamante debió asimismo extremar sus precauciones al transitar y descender de la isleta, máxime cuando era evidente que el adoquín estaba desprendido.

En consecuencia, las circunstancias mencionadas permiten apreciar una concurrencia de culpas, al mediar un deficiente funcionamiento del servicio público, con una falta de diligencia en el control de la propia deambulación del reclamante, que en el presente caso, si bien no anula el título de imputación, lo limita sustancialmente.

Por ello, ha de concluirse que en este caso existe una concurrencia de responsabilidades, en la que la de la Administración debe moderarse en un 50 % con la que corresponde a la propia reclamante.

Si, conforme a lo indicado en la consideración jurídica 2ª del Dictamen, queda adecuadamente acreditado que el expediente se sometió a audiencia del reclamante sin que este presentara ningún escrito al respecto, podrá entenderse vinculado con la cuantía indemnizatoria fijada por la Administración a la luz del informe de valoración del daño personal obrante en el propio expediente, cuantía sobre la que se realizará el mencionado ajuste del 50 % al que se refiere el párrafo anterior.



III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de conservación y mantenimiento de una isla de contenedores soterrados.

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