



Sr. S. de Vega, Presidente y
ponente

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

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de julio 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 252/2023

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 5 de junio 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 del pavimento.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 8 de junio de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 252/2023, 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 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. S. de Vega.

Primero.- El 10 de mayo de 2022 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 6 de mayo de 2022, sobre las 11:30 horas, mientras paseaba con su hermano en la zona de calle ccc1, entrada por calle ccc2 con calle ccc3, de la ciudad de xxxx. La caída se produjo, según indica en su reclamación, al introducir el pie en un agujero en el pavimento que no estaba señalizado.



Como consecuencia de la caída sufrió una herida en la cara que precisó de dos puntos de sutura, presentado también hematomas e inflamación de la zona.

Solicita indemnización por los daños sufridos, si bien no cifra el importe de los mismos.

Aporta documento de prestación de asistencia sanitaria de fecha 06/05/2022, fotografías del lugar del suceso, y número de DNI de su hermano, a los efectos de que pueda comparecer en calidad de testigo.

Segundo.- El 16 de junio de 2022 se emite informe por la Policía Local, que indica que "revisados los archivos de este Cuerpo, no existe constancia ni antecedente alguno respecto de intervención de esta Policía Local, en la fecha señalada".

Tercero.- En la misma fecha se emite informe por el Servicio de infraestructuras, en el que se indica que "Efectuada visita al lugar de los hechos que se denuncian, se ha podido comprobar que en el pavimento empedrado, faltan tres piedras que dejan un hueco, de forma marcadamente cuadrada, de 20 centímetros de lado y hasta 6 centímetros de profundidad, en su punto más desfavorable.

»La calle ccc1 constituye una excepción por su peculiar tipología de pavimento empedrado, típica de la zona antigua de la ciudad junto a la muralla.

»Siendo un solado muy irregular, en el que los desniveles y las irregularidades son habituales y, por ello requiere una atención mayor en su tránsito por parte del viandante.

»No siendo los valores de diferencias de cota iguales que en el resto de los pavimentos urbanos, a efectos de analizar la causa-efecto de las caídas.

»Desde este Servicio se da traslado al personal encargado del mantenimiento y conservación del espacio público para que procedan a su reparación".



Cuarto.- El 20 de junio de 2020 se convoca a D. yyy2, en condición de testigo a fin de prestar declaración en las dependencias municipales, lo que tiene lugar el día 22 de junio siguiente.

Quinto.- El 6 de agosto de 2022 se otorga a la reclamante trámite de audiencia al objeto de que en el plazo de diez días , formule alegaciones y presente valoración económica de los daños reclamados.

Sexto.- El 26 de agosto de 2022 se incorpora al expediente el informe de la compañía aseguradora, de 24 de agosto de 2022, en el que se indica: "(...) revisada la documentación que obra en el expediente, y especialmente el Informe Técnico emitido por El Servicio de Infraestructuras y Movilidad Municipal, entendemos que nos encontramos ante un accidente debido a la distracción de la Reclamante, dado que, según el citado Informe, la calle del accidente constituye una excepción por su peculiar tipología de pavimento empedrado, típica de la zona antigua de la ciudad, siendo un solado muy irregular, en el que los desniveles y las irregularidades son habituales y, por ello requiere una atención mayor en su tránsito por parte del viandante, por lo que el origen del daño estaría localizado en la esfera de responsabilidad de la víctima, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación, circunstancia esta que exoneraría de responsabilidad al Ayto. al determinar la ruptura del necesario nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño sufrido".

Séptimo.- El 30 de agosto siguiente, la reclamante comparece en las dependencias municipales haciéndosele entrega de la documentación que integra el expediente.

Octavo.- El 2 de septiembre de 2022 la reclamante presenta escrito ante el juzgado de guardia, denunciando la caída y el estado del pavimento.

Noveno.- El 8 de septiembre la reclamante, en el trámite de audiencia otorgado, presenta escrito en el que se reitera en sus manifestaciones y fija el importe de la indemnización en 4.072,09 euros, según el siguiente desglose:

- 15 días por pérdida moderada de calidad de vida x 57,04 €/día = 855,60 euros.

- 4 puntos de secuelas por perjuicio estético ligero = 3.216,49 euros.



Junto al desglose, aporta informe médico pericial de 7 de septiembre de 2022.

Décimo.- El 24 de octubre de 2022 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al no considerar acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño sufrido por la reclamante.

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).

3ª.- Concurren en la interesada 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 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 interesada ha ejercitado su derecho 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 además 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.- Acreditada la realidad y certeza de los hechos alegados y los daños sufridos y la regularidad formal de la petición, 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 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.

Resulta 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, así como en materia de "medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas" tal como dispone el Artículo 25.2.b de la misma LBRL.

Este precepto debe ser considerado junto con 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 "1. 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".

Tal y como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, entre otras en Sentencias de 16 de abril de 2004 y de 8 de marzo de 2019, "(...) 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".

Sin embargo, 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.

La doctrina general mantenida por la jurisprudencia 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 Castilla y León, 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".

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la parte reclamante y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, 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.



El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyy1 debido a los daños sufridos al tropezar y caer a causa de lo que califica como un agujero del suelo en una zona peatonal del casco histórico de la ciudad de xxxx. Como se ha indicado, la carga de la prueba, tanto del suceso expuesto como de los daños alegados, corresponde a la interesada.

En relación con la acreditación del lugar en el que se produjo la caída, el informe de la Policía Local a que se refiere el antecedente de hecho segundo indica que no existe constancia ni antecedente alguno respecto de intervención alguna de la Policía Local en la fecha señalada.

El testigo propuesto por la reclamante corrobora que la caída se produjo en el lugar declarado por esta, si bien la fuerza probatoria de sus manifestaciones podría estar comprometida por la relación de parentesco que le une a la reclamante (es su hermano), tal y como también considera la propuesta. No obstante lo anterior, lo cierto es que el relato del testigo tampoco concuerda con las manifestaciones de la reclamante, en cuanto a la mecánica y circunstancias de la caída, pues mientras que en su reclamación indica como causa de la caída "un agujero existente en el pavimento", el testigo señala que "como el suelo es empedrado y una piedra del pavimento estaba más elevada de lo debido yyy1 dio un traspies".

No obstante la falta de acreditación de los hechos y de los daños sufridos, incluso en el caso de que la realidad y circunstancias de la caída hubieran quedado verificadas, debe señalarse que el lugar señalado por la reclamante se corresponde con un pavimento de piedra acorde con la naturaleza histórica del centro de la ciudad, con piedras irregulares que, de por sí, no suponen una actuación negligente del titular de la obligación de mantenimiento. Tal y como explica el técnico del Servicio de infraestructuras en su informe de 16 de junio 2022, la calle ccc1 constituye una excepción por su peculiar tipología de pavimento empedrado, típica de la zona antigua de la ciudad junto a la muralla. Señala que se trata de un solado muy irregular, en el que los desniveles y las irregularidades son habituales. Siendo esto así, requiere una atención mayor en su tránsito por parte del viandante. Indica además que los valores de diferencias de cota no son iguales que en el resto de los pavimentos urbanos, a efectos de analizar la causa-efecto de las caídas.



Además de lo indicado, ha de añadirse que la caída se produjo a plena luz del día y en condiciones de total visibilidad.

Por lo expuesto, al no poder considerarse acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos por el reclamante y el funcionamiento del servicio municipal, 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, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado del pavimento.

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