CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

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 28 de diciembre de 2023, 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 498/2023

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 22 de noviembre 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. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 30 de noviembre de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 498/2023, 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 al Consejero Sr. Herrera Campo.

Primero.- El 3 de enero de 2022 Dña. yyyy, de 86 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos a causa de una caída acaecida el 4 de septiembre de 2021, en la esquina de la calle ccc1 y paseo ccc2 de dicha ciudad, al tropezar con unos abombamientos de brea

existentes en la acera, a la altura de unos contenedores de reciclaje situados en ese punto. Tras la caída es trasladada al Hospital hhhh, en cuyas Urgencias se le diagnostica una fractura de húmero proximal derecho.

Afirma que como consecuencia de ello no ha podido seguir llevando una vida normal e independiente, y no puede llevar a cabo tareas básicas de aseo personal, ni de mantenimiento del hogar, ni cocinar, alimentarse, vestirse o acostarse en la cama.

Considera que los daños sufridos son consecuencia del mal estado de la vía pública, por lo que solicita una indemnización en concepto de perjuicios económicos por importe de 3.575,55 euros por el servicio de ayuda a domicilio que ha precisado. Solicita también ser indemnizada por las lesiones padecidas, sin señalar cuantía.

Adjunta a su escrito autorización a nombre de su hijo para la realización de las gestiones relativas al expediente, copia del DNI de ambos, informes médicos de 4 y 16 de septiembre de 2021, fotografías del lugar de la caída y diversas facturas relativas al citado servicio privado de asistencia a domicilio correspondientes a los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2021.

Segundo.- El 13 de enero de 2022 el inspector jefe del Distrito I de la Policía Municipal emite informe en el que indica que en sus archivos "no consta intervención policial sobre dichos daños".

Tercero.- El 19 de enero de 2022 el Centro de Conservación de la Vía Pública del Ayuntamiento informa que "La deficiencia a la que la interesada achaca su accidente consistía en la existencia de abombamientos en la superficie del pavimento de asfalto fundido en la acera de referencia, causados por los procesos de dilatación térmica y posterior envejecimiento del material, lo que provocó unos resaltos de unos 3 cm. de espesor medio.

»Cuando se tuvo conocimiento del accidente fue reparado por este C.C.V.P, con fecha 20/09/21".

Cuarto.- Otorgado trámite de audiencia a la reclamante, el 18 de abril de 2022 esta presenta escrito en el que identifica a dos testigos que presenciaron su caída y la auxiliaron, a los efectos de que se les pueda tomar declaración.

Quinto.- El 18 de octubre de 2022 se toma declaración a los dos testigos propuestos, incorporándose sus manifestaciones al expediente. Ambos identifican el punto de la caída a la vista de la imagen proporcionada.

Sexto.- Consta incorporada al expediente valoración del daño corporal efectuada por parte de la aseguradora de la Administración en fecha 12 de septiembre de 2023. Tras el reconocimiento médico de la reclamante, se consideran 227 días de perjuicio moderado a razón de 57,04 euros por día, lo que asciende a un importe de 12.948,08 euros, y además 5 puntos de perjuicio psicofísico (secuelas) por importe de 3.656,84 euros.

Séptimo.- El 4 de octubre de 2023 se otorga un nuevo trámite de audiencia a la reclamante, sin que conste la presentación de alegaciones.

Octavo.- El 17 de noviembre de 2023 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación, al apreciar concurrencia de culpa de la reclamante. Por ello, admite una responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por los daños sufridos en un 50% de su importe total, que fija en 18.909,97 euros, y, en consecuencia, propone abonar una indemnización de 9.454,99 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.

No obstante, se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en el artículo 91.3 de dicha ley, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la misma. Tal dilación contraría los principios de buena administración y el de control del gasto público ligado a la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, considerado el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización se vaya a conceder a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución

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 (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, comprobadas la realidad y certeza de los daños sufridos por la reclamante, 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 su reclamación, la interesada manifiesta que la caída se produjo debido al mal estado del pavimento, al existir bultos de brea en 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 forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, 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 en la sentencia de 8 de marzo de 2019, ha señalado que "la pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no sólo 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 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 presente supuesto, las manifestaciones de la reclamante en cuanto al lugar y circunstancias de la caída aparecen respaldadas por las

declaraciones de los testigos propuestos, que identifican con precisión el lugar exacto de la caída.

En relación con la entidad del desperfecto denunciado, el informe del Centro de Conservación de la Vía Pública del Ayuntamiento señala que "La deficiencia a la que la interesada achaca su accidente consistía en la existencia de abombamientos en la superficie del pavimento de asfalto fundido en la acera de referencia, causados por los procesos de dilatación térmica y posterior envejecimiento del material, lo que provocó unos resaltos de unos 3 cm. de espesor medio." Las fotografías aportadas por la reclamante evidencian la entidad de los abultamientos denunciados, que son perceptibles a la vista.

Sobre la base de lo anterior, la propuesta de resolución considera acreditada la existencia de irregularidades de moderada entidad en la vía pública, que suponían un riesgo objetivo para la deambulación.

No obstante, debe considerarse la concurrencia de otros factores, tales como que el lugar de la caída se encontraba en las proximidades del domicilio de la reclamante, lo que llevaría a presumir que esta conocía sobradamente el estado de la acera, o el hecho de que los abultamientos eran perfectamente visibles, conforme resulta de las fotografías aportadas, y todavía más en atención la hora en la que tuvo lugar la caída, en torno a las 13:00-13:30 horas. Todas estas circunstancias permiten concluir que dicha irregularidad era salvable o evitable de haberse observado la diligencia debida en el deambular por las vías públicas.

Debe además destacarse que tan pronto como el servicio competente tuvo conocimiento procedió a la subsanación de las deficiencias.

El conjunto de las circunstancias expuestas permite concluir que nos encontramos 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.

Este Consejo comparte 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 a la cuantía de la indemnización, ante la ausencia de valoración del daño corporal por la reclamante, se toma como referencia la valoración realizada por la aseguradora municipal, que cifra los daños en 16.604,92 euros.

Este importe corresponde a la consideración de 227 días de perjuicio moderado, a razón de 57,04 euros/día, lo que asciende a un importe de 12.948,08 euros, a lo que deben añadirse 3.656,84 euros correspondientes a 5 puntos de perjuicio psicofísico (secuelas).

Otorgado trámite de audiencia a la reclamante, esta no ha formulado alegaciones respecto a esta valoración, de forma que la debe tener por vinculada a la misma en relación con los daños y perjuicios personales.

En relación con el importe reclamado en concepto de servicio privado de ayuda a domicilio, la reclamante solicitaba en su escrito inicial un importe de 3.575,55 euros, con base en tres facturas: una primera de 1.070,85 euros, correspondiente al mes de septiembre de 2021; una segunda de 1.234,20 euros, correspondiente al mes de octubre siguiente; y una tercera de 1.270,50 euros, correspondiente al mes de noviembre siguiente. No obstante esto, debe tenerse en cuenta que el informe de consultas externas de Traumatología de 16 de septiembre de 2021, aportado por la propia reclamante, indica de forma expresa que se realizará una revisión en tres semanas con radiografía de control y fija como fecha para ella el 7 de octubre de 2021. Al no constar otra documentación adicional en el expediente referida al resultado de la indicada radiografía de control, la propuesta de resolución solo entiende acreditado el perjuicio correspondiente a los meses de septiembre y octubre de 2021, por cuantía total de 2.305,05 euros, criterio que este Consejo considera correcto.

De esta manera, el importe total de los daños y perjuicios ascendería a 18.909,97 euros (16.604,92 euros por daños personales y 2.305,05 por gastos), debiendo abonarse por tanto a la reclamante el 50 % de dicha cuantía, esto es 9.454,99 euros, y todo ello sin perjuicio de la actualización de tal cantidad 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, en los términos señalados en el presente 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.