



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero  
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero y  
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de febrero de 2018, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 6 de noviembre de 2017 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 Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el mismo día, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 498/2017, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y 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. Sobrini Lacruz.

**Primero.-** El 7 de abril de 2017 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos como consecuencia de la caída producida el 8 de abril de 2016, sobre las 19:45 horas, en la calle cccc1, debido al mal estado del pavimento.

Expone en su escrito que "mientras caminaba por la calle cccc1 en dirección descendente, se acercó a los bancos que hay situados a la altura de la Pastelería qqqq para saludar a unos conocidos, intentando bajar de la acera enfrente de dichos bancos, encajando el pie izquierdo en un socavón provocado por la ausencia de varias piezas del pavimento (...)"

Señala que en la fecha del accidente había sido dada de alta como trabajadora de un bar, perdiendo su puesto de trabajo durante dos fines de semana y esos días de cotización. Al no tratarse de un accidente laboral, volvió a su situación anterior de demandante de empleo, sin poder optar a ninguna oferta de trabajo durante el tiempo que estuvo de baja del 8 al 21 de abril de 2016.

Solicita una indemnización de 6.000 euros.

Junto al citado escrito aporta copia de diversa documentación médica, incluidos partes de baja confirmación y alta de incapacidad temporal por contingencias comunes; escrito de comunicación de tramitación de baja por accidente no laboral e incidencia de la Policía Local, en la que se hace constar que "Se recibe llamada telefónica de Dña. xxxx(...), informando que al bajar del bordillo que hay enfrente de los banco (sic) en la Plaza ccc2 frente a qqqq ha metido el pie en un socavón y se ha torcido el tobillo (...)" y añade que "Junto al banco al lado del bordillo se observa que sí hay un pequeño socavón".

Previo requerimiento, aporta reportaje fotográfico relativo al estado de la calzada.

**Segundo.-** El 26 de mayo los servicios técnicos del Ayuntamiento emiten el siguiente informe: "Realizada visita de inspección al lugar de los hechos, el técnico que suscribe el presente informe, observa que a la fecha de la visita no existen deficiencias aparentes en el pavimento donde se produjo la caída, informándose que en fechas posteriores a cuando se produjo la caída se realizaron obras de urbanización en la ubicación indicada, por lo que se no se puede apreciar deficiencia ninguna en la actualidad.

»Respecto del pavimento existente en la fecha que se produjo el accidente, puedo informar que se trata de un pavimento con piedra redondeada granítica de la zona sobre base de mortero de cemento, con acabado irregular

y discontinuo en toda la superficie del mismo, con juntas de grosores significativos, similar al que se aprecia en la foto”.

Adjunta al informe fotografía del pavimento existente en la actualidad.

**Tercero.-** El 5 de octubre se practica la prueba testifical propuesta, en la que el testigo compareciente señala que la reclamante “cuando iba por la acera para cruzarse a los bancos con la finalidad de saludar a determinadas personas, metió el pie en el socavón y se tropezó, produciéndose diferentes heridas”.

**Cuarto.-** El 2 de noviembre se formula informe- propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación planteada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

**Quinto.-** Mediante Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León, de 27 de noviembre de 2017, se requiere que se complete el expediente, a los efectos de que se incorpore el informe del servicio en el que se describa la entidad del defecto, si éste es o no relevante, cualquier otra documentación, así como la que acredite la concesión de trámite de audiencia, y nueva propuesta de resolución. Igualmente se acuerda suspender el plazo para emitir dictamen.

El 29 de enero de 2018 se recibe la documentación requerida, entre la que figura un informe del arquitecto técnico municipal de 26 de diciembre de 2017, en el que se ratifica en su anterior informe de 26 de mayo de 2016 y añade lo siguiente: “aclarar que el pavimento existente donde se produjo el accidente, es un pavimento muy usual en todo el casco urbano del municipio de xxxx1, informando que se trata de un pavimento con piedra redondeada, con la denominación de gorriones en esta zona del Valle del xxxx2, sobre una base de mortero de cemento, con acabado muy irregular y con discontinuidades frecuentes en su superficie, con grosores significativos en sus juntas”. Consta también la concesión del trámite de audiencia a la interesada, sin que figure en el expediente remitido que se hayan presentado alegaciones, ni una nueva propuesta de resolución.

Recibida la documentación, se reanuda el plazo para la emisión del 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, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

No obstante, es preciso indicar que hubiera sido deseable un mayor esfuerzo en la instrucción del procedimiento. Se recuerda así que los informes deben ir referidos al hecho, causa y fecha de la reclamación; en particular, por lo que se refiere a los informes emitidos por el arquitecto municipal (en los que se describen las características del pavimento en el que la interesada manifiesta que tropezó) carecen de pronunciamiento sobre la relevancia del defecto alegado por la reclamante en relación con la posible caída.

**3ª.-** Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC y se ha acreditado la representación en los términos por ella establecidos. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de la competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de conformidad con lo establecido en 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 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 LPAC.

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) 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 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 la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída, debido al mal estado de la calzada.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 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.

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 1.372/1986, 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 Ley 7/1985, de 2 de abril, lo que necesariamente incluye su mantenimiento.

Tal como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Sentencia de 16 de abril de 2004, "(...) 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. Esta competencia municipal debe entenderse como servicio público, rechazándose la inclusión dentro del ámbito del artículo 106 de la Constitución Española un concepto estricto de servicio público".

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 establecer 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 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la reclamante fue o no consecuencia del defectuoso estado de la vía pública, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material, no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa que pueda producirse con independencia del actuar del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos sine qua non, condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión legal (artículo 32 de la LRJSP), de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.

Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987 y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente de difícil consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace preciso entre uno y otro elemento. Esta prueba, como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues si éste no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el deber jurídico de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado.

La carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit y onus probandi incumbit actori*, y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados. Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

En el supuesto sometido a dictamen, de acuerdo con el informe emitido por la Policía Local y la declaración testifical practicada, es posible estimar probada la caída sufrida por la reclamante.

En el informe de la Policía Local se pone así de manifiesto que "junto al lado del bordillo se observa que sí que hay un pequeño socavón". Examinadas las fotografías obrantes en el expediente no parece, sin embargo, que tal deficiencia suponga un obstáculo significativo que pueda considerarse un riesgo suficiente y relevante para provocar la caída de cualquier persona que transite con un mínimo de diligencia, por lo que no entraña un daño antijurídico. Por otro lado, no puede dejar de advertirse que el defecto se encuentra en un nivel inferior al bordillo, tal y como la interesada afirma, lo que exige del peatón un mínimo de diligencia al bajar de la acera.

Estas circunstancias permiten situar la causa de la caída en la esfera de imputabilidad de la víctima y enervar así un eventual nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público. En este sentido, como señala la Sentencia nº 90/2010, de 21 de enero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, "Con carácter general una caída derivada de un tropiezo en un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles, entraña un daño no antijurídico".

Igualmente, de acuerdo con la Sentencia nº 610/2005, de 23 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Burgos del mismo Tribunal, "(...) la sala ofrece diferentes criterios que permite calificar como jurídica -soportable- o antijurídica una lesión. Y si un administrado cae al suelo a causa de una



irregularidad insignificante de la acera, debe soportar las consecuencias de esa caída, por infortunada que sea. Esas consecuencias, esa lesión no será antijurídica, pues caerse al suelo es algo que a toda persona le ocurre bastantes veces en su vida. Otro caso será si la caída viene causada por un desperfecto grave, serio, peligroso o suficientemente generador de riesgo para que, causalidad aparte, merezca el desplazamiento del riesgo de caída propio de toda deambulación a la esfera de la responsabilidad de las administraciones públicas”.

En el presente supuesto, el defecto alegado es de dimensiones y características tales que no puede considerarse objetivamente peligroso para los viandantes. El hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva, no convierte a ésta en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple hecho de que ocurran en la calle, aunque puedan responder a una falta de diligencia o despiste de la víctima.

Este Consejo Consultivo, en sus Dictámenes 139/2004, 245/2004 y 604/2006, entre otros muchos, ha señalado que en este tipo de sucesos “concorre el que se ha venido denominando por la doctrina y la jurisprudencia el riesgo general de la vida”. Este criterio negativo de imputación objetiva a la Administración de un cierto resultado dañoso, aunque no está expresamente establecido por la ley, se infiere de nuestro global sistema de responsabilidad extracontractual. En este sentido procede citar las Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de enero, 28 de marzo y 2 de junio de 2000.

Por lo tanto, a la luz de los hechos probados y los preceptos aludidos, debe considerarse que en el presente caso no se alcanza la convicción de que el citado desperfecto esté excepcionalmente alejado de los estándares de calidad media, o sea de tales características que pueda ser considerado objetivamente peligroso. Por ello, 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. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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