



Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones

Sr. Pérez Solano, Consejero  
Sr. Quijano González, Consejero  
Sr. Madrid López, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero y Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 20 de septiembre de 2007, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx*, 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 4 de septiembre de 2007 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. xxxxx, debido los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 6 de septiembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 789/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente en funciones del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

**Primero.-** Con fecha 10 de enero de 2007, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx.

Manifiesta en su escrito que "El día 5 de enero de 2007 tuve un accidente en plena vía pública al tropezarme con una arqueta en muy mal estado situada en la acera de la C/ xxxx. No sé a qué suministro corresponde



dicha arqueta pero sí considero al Ayuntamiento responsable de ese estado en el que se encuentra en plena vía pública. Con motivo del accidente fui atendida en el lugar de los hechos por varias personas y después en el ambulatorio que me remitió al Servicio de Urgencias del Hospital. Adjunto fotos de mi estado el día después. Se me rompieron las gafas graduadas necesarias (...). Solicito el importe de dichas gafas y la restauración de los daños físicos y morales desde el accidente (víspera de Reyes)".

Acompaña a su reclamación:

1.- Copia de la denuncia formulada por la interesada ante el Juzgado de Instrucción Nº 1 de xxxxx.

2.- Copia del certificado del Hospital Comarcal hhhhh.

3.- Copia de la solicitud de consulta de asistencia especializada del Centro de Atención Primaria, que la remite al servicio de urgencias.

4.- Copia de la factura de qqqqq, de 7 de enero de 2007, por un importe de 430 euros.

5.- Fotografías del estado de la arqueta y de las gafas.

No indica cuál es la cantidad reclamada.

**Segundo.-** Con fecha 22 de enero de 2007 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx, escrito de la interesada por el que subsana los defectos de su reclamación. La reclamante hace referencia a un requerimiento del Ayuntamiento efectuado el 11 de enero de 2007, documento que no figura en el expediente remitido a este Consejo.

En sus alegaciones, la interesada señala como día y hora en el que se produjeron los daños, el 5 de enero de 2007 a las 12:30 h. aproximadamente, y fija la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de la siguiente forma:

a) Por rotura de gafas: 430 euros (Acompaña copia de la factura).



b) Por incapacidad temporal, de conformidad con las tablas de indemnizaciones por incapacidad temporal admitidas por las compañías de seguros para los accidentes de tráfico: 245,15 euros (49,03 euros por 5 días).

**Tercero.-** El 9 de febrero de 2007 se emite informe por parte de la Unidad de Contratación y Patrimonio del Ayuntamiento de xxxxx, en el que se manifiesta que:

“1.- La arqueta es de registro eléctrico, por lo tanto de bbbbb.

»2.- En dos esquinas no sobresale nada del pavimento, en otras dos hay una diferencia de cota de 1 cm.”.

**Cuarto.-** Con fecha 20 de febrero de 2007 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx un escrito de la interesada, en contestación al escrito remitido por el Ayuntamiento con fecha 6 de febrero (que tampoco figura en el expediente) requiriéndole que acredite si los cinco días de incapacidad temporal a los que se refiere son efectivamente días improductivos.

Por la interesada se contesta que presentó el parte emitido por el Hospital donde fue atendida en el que se indicaban los daños. Teniendo en cuenta su edad (73 años) no está dada de alta en la Seguridad Social, por lo que no tiene parte de baja que le permita acreditar su incapacidad.

Los cinco días de incapacidad son los que tardaron en disponer de unas gafas en la óptica y “los que tardaron en pasarse los dolores y bajar la hinchazón provocados por la caída”. Se manifiesta por la interesada que debido a los graves problemas que tiene en la visión, no puede “realizar cualquier actividad fuera de su domicilio sin mis gafas”.

**Quinto.-** Con fecha 27 de febrero de 2007 se dicta Decreto de la Alcaldía admitiendo a trámite la reclamación y nombrando instructor y secretaria del expediente.

**Sexto.-** Por resolución del instructor de fecha 27 de febrero de 2007, se comunica a la interesada la admisión de las pruebas documentales presentadas y se le remite el informe de fecha 9 de febrero de 2007, elaborado por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas, otorgándosele un plazo de 10 días para



que formule las alegaciones y presente cuantos documentos e informes estime pertinentes. A su vez se le indica que en el escrito de la Concejala de Hacienda y Patrimonio se hace referencia, no a baja laboral, sino a baja médica, con lo cual deberá acreditar mediante el correspondiente parte médico si la incapacidad ha durado cinco días, indicando el día inicial y el final, y si dicha incapacidad le ha impedido desarrollar su ocupación o actividad habitual.

Por la interesada no se formulan alegaciones.

**Séptimo.-** Con fecha de entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx de 2 de agosto de 2007, la empresa bbbbb presenta escrito de alegaciones (en contestación al escrito del Ayuntamiento de 17 de julio de 2007, notificado a bbbbb el 25 de julio, escrito que tampoco figura en el expediente).

En sus alegaciones bbbbb manifiesta, por una parte, que la arqueta se encuentra en perfecto estado; y por otra, que no puede atribuirse el accidente a bbbbb al carecer la tapa del registro de logotipo o leyenda alguna.

**Octavo.-** Con fecha 10 de agosto de 2007, se dicta Propuesta de Resolución del Instructor por la que se desestima la reclamación por responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, debido los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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.h), 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 punto 4º, regla B), apartado h), del



Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

**3ª.-** Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sin perjuicio de la posible delegación de competencias a favor de la Junta de Gobierno Local, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 23.2.b) de la mencionada Ley 7/1985.

**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 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1008/2005, de 1 de diciembre; 1134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de



23 de marzo), 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 el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

La interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, citada anteriormente. En efecto, el suceso aconteció el 5 de enero de 2007 y la reclamación se presentó el 10 de enero, dentro, pues, del plazo legalmente establecido para ello.

**6ª.-** En cuanto al fondo del asunto, en la esfera de las Administraciones Locales el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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”, 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: “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”.

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios para la “pavimentación de vías públicas urbanas”, lo que necesariamente incluye su mantenimiento, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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”.

En el expediente que nos ocupa, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante, la única cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, ya citada.

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 para los administrados 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.

La Jurisprudencia establece (Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de enero de 1996 y de 17 de diciembre de 1998, entre otras) que “la prueba de las obligaciones incumbe a quien reclama su cumplimiento, en consecuencia es a la recurrente a quien correspondía probar la existencia del nexo causal indispensable para que surja la obligación de indemnizar, y al no hacerlo así es claro que la sentencia recurrida no comete la infracción que se le imputa, criterio éste sostenido reiteradamente por la Jurisprudencia de este Tribunal, por todas sentencia de 10 de febrero de 1996”, y que, además, “la existencia de un daño, o lesión patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada constituye el núcleo esencial de tal responsabilidad patrimonial; daño que ha de ser real y efectivo no traducible en meras especulaciones o simples expectativas y pesando sobre el interesado la carga de la prueba del mismo, sin que en el caso aquí enjuiciado haya existido probanza efectiva y concreta sobre la realidad material del daño sino una simple alegación de su existencia”.

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 139 de la Ley 30/1992), 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*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

En el informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas del Ayuntamiento de xxxxx se dice que la arqueta no sobresale nada del pavimento en dos esquinas y que en las otras dos hay una diferencia de cota de 1 cm.

De los datos existentes en el expediente no resulta acreditado en qué punto exacto tuvo lugar la caída. El desnivel que presenta la arqueta, por otra parte, es una deficiencia prácticamente irrelevante, ya que no se trata de un obstáculo insalvable. La Administración no debe convertirse en una aseguradora de todos los daños que puedan sufrir los transeúntes por el mero hecho de deambular por las calles, exigiéndose también en aquéllos una diligencia media.

La existencia de pequeñas irregularidades en la pavimentación de las vías públicas no puede considerarse suficiente para que sean atribuibles a la Administración Municipal las consecuencias de un tropiezo, traspies o mal apoyo del pie, pues en este caso, les serían imputables todos los posibles



accidentes que pudieran producirse con obstáculos tan poco relevantes o elementos del mobiliario urbano pertenecientes a los municipios.

En este sentido puede destacarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 27 de septiembre de 2005, que dice: “Se trata de un desnivel de mínima profundidad que no puede considerarse insalvable y peligroso con arreglo a criterios de la diligencia media exigible a todos los peatones en su deambulación por la ciudad. La mínima irregularidad no se considera por lo tanto relevante para imputar el resultado lesivo a la Corporación Local, atendiendo a factores de adecuación para la producción del resultado lesivo que tuvo lugar, la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones y al estándar de eficacia que es exigible a los servicios municipales de conservación pues, en otro caso, se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad y convertiríamos a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados con independencia del actuar administrativo, transformando el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico, como ha dicho el Tribunal Supremo en las sentencias de fechas 5 de Junio de 1998 (Aranzadi 1998/5169) y 13 de Septiembre de 2002 (2002/8649)”.

En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 30 de abril de 2004, al señalar que: “El accidente se habría producido al tropezar la actora con el pequeño desnivel que la tapa de registro supone sobre el acerado, en concreto, con el cerco metálico que sirve para sujetar la baldosa que actúa como cierre de la arqueta, tratándose de un obstáculo que como puede comprobarse en las fotografías aportadas y en el informe emitido por el Jefe de la Sección de Viales y Tráfico es un resalte de apenas unos milímetros -y no de unos centímetros como se dice en la reclamación administrativa y en la demanda- del cerco con respecto al solado de su entorno y que se debe a la dificultar que representa que toda arqueta sobre el acerado, al igual que ocurre con las baldosas o las juntas existentes entre ellas, ofrezca una solera uniforme y continuada. Así pues, el saliente que representa la arqueta no puede considerarse insalvable y peligroso con arreglo a criterios de la diligencia media exigible a todos los peatones en su deambulación por la ciudad, (...)”.



También hay que tener en cuenta el momento en que, según la interesada, tuvo lugar la caída. Ésta aconteció el 5 de enero a las 12.30 h. aproximadamente y por lo tanto, al ser de día -y concretamente media mañana-, no existía defecto de visibilidad. Es cierto que la interesada necesita gafas, pero por este hecho no se puede imputar el tropiezo al mal funcionamiento de los servicios públicos. Existe un riesgo social en el deambular por la vía pública que todos debemos soportar. Así se manifiesta la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 10 de junio de 2005, entre otras, que dice: “En definitiva, las anteriores consideraciones conducen a entender que, si bien no cabe apreciar falta de atención o negligencia alguna en la conducta de la recurrente, al no existir prueba que acredite tal extremo, tampoco existen datos ciertos que permitan llevar a la convicción moral de este Tribunal que la caída de la actora se deba a un funcionamiento anormal del servicio público municipal habiendo de convenirse con la defensa de la Administración cuando aduce que estamos ante un riesgo al que está sujeto todo ciudadano, derivado directamente de su vida en sociedad y del tránsito por lugares públicos, siendo de notar que no toda lesión producida por una caída causada por un simple tropiezo con una arqueta se erige en una lesión antijurídica, en tanto que la posibilidad de tropezar cuando se transita por una vía pública y sufrir una caída que, a su vez, origine lesiones ha de ser asumida por todo ciudadano como consustancial a su condición de residente urbano, al hallarnos sujetos a unos riesgos generales derivados de la vida en sociedad, siendo una “carga social” que debemos soportar, lo que significa que la Administración no ha de asumir todas y cada una de las caídas que se produzcan en las vías públicas por el mero hecho de producirse”.

Por otra parte, la reclamante no ha probado que el daño sufrido sea a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en una relación directa de causa a efecto. No resulta así acreditado que la caída se produjo en el lugar que indica, no siendo suficiente a efectos de probar este extremo la mera manifestación de la interesada ante la Administración, ni la aportación de un parte de atención médica del Servicio de Urgencias o unas fotografías, las cuales podrían corresponder a cualquier otro lugar.

Así, al margen de las manifestaciones de la reclamante, no existe ninguna prueba o documento oficial que acredite la veracidad de lo manifestado, en cuanto a la existencia del percance o a las circunstancias en que se produjo.



En conclusión, correspondiendo como señalamos anteriormente, la carga de la prueba a la parte reclamante, se considera que no se ha acreditado la relación de causalidad entre el servicio público y el daño, razón por la que procede desestimar la reclamación, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ya citada.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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