



Sr. S. de Vega, Presidente  
  
Sr. Ramos Antón, Consejero y  
Ponente  
Sra. Ares González, Consejera  
  
Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de octubre de 2019, ha examinado el *procedimiento 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**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 30 de septiembre de 2019 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. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 485/2019, y se inició 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. Ramos Antón.

**Primero.-** El 28 de marzo de 2019 Dña. yyyy, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños ocasionados en una caída sufrida el 5 de diciembre de 2018 a la altura del nº 1 de la calle ccc1 de la localidad, al tropezar en una loseta suelta que sobresalía.



El accidente, que según consta en el atestado fue presenciado por un vecino, le ocasionó fractura de tabique nasal.

Solicita una indemnización de 6.254,14 euros, con el desglose que detalla por los conceptos de lesiones temporales, permanentes y perjuicio personal por intervención quirúrgica.

La reclamante aporta copias del D.N.I., de la documentación clínica de la asistencia sanitaria recibida, del informe de la Policía Local y del informe pericial de valoración del daño corporal.

**Segundo.-** El 24 de abril la Policía Local emite el siguiente informe:

»Se tiene conocimiento de los hechos el día 07/12/2018, a las 11:18 Horas, cuando su hijo realiza una llamada a la sala de esta Policía Municipal en la que informa que en el día de ayer se había caído su madre en vía pública, rompiéndose el tabique nasal, que se encontraban en el lugar y quería informar de la situación de la baldosa que está suelta en la calle ccc1 frente al nº 1 A, que tiene parte médico y que quiere reclamar al Ayuntamiento. (...) en el lugar, se encontraba Dña. yyyy, con lesiones en el rostro, acompañada de su hijo.

»Se comprueba que en la c/ ccc1 nº 1 A frente a la entrada y salida de vehículos del vado Permanente A-477, perteneciente al garaje del edificio de la Plaza ccc2, se hallaba en la acera una loseta de 40x60 cm. suelta; por uno de los extremos sobresaliendo y por el otro hundida con un resalte o hundimiento de aproximadamente entre un centímetro y medio o dos centímetros, la cual se movía. A una distancia de unos dos metros de la loseta hundida o sobresaliendo se observa otra loseta con restos de sangre.

»Estas personas informan que los hechos ocurren el día 05/12/2018, a las 12:30 horas, y que su madre fue atendida por una persona que la vio tropezar, la cual avisa a su hijo y posteriormente este la traslada en su vehículo a Urgencias del Hospital hhhh, donde le extienden el siguiente parte médico: ` Fractura tabique nasal´.

»Que en el lugar coincide que se hallaba el testigo que ve como Dña. yyyy se tropieza y se cae al suelo, y a la cual auxilia en un primer momento, siendo identificado por éstos Agentes.



»Se procede a pasar aviso, enviando un correo electrónico al Servicio de Obras del Ayuntamiento para su reparación y se procede a señalar la loseta que se movía”.

**Tercero.-** El 19 de junio el servicio municipal de Obras y Pavimentación de Vías Públicas informa de que “a la vista de la documentación obrante en el expediente, en particular el reportaje fotográfico emitido por la Policía Municipal de xxxx con fecha 7 de diciembre de 2019, puede concluirse que el estado de la vía en el punto en el que tuvieron lugar los hechos pudo ser la causa de los daños ocasionados a la interesada debido al estado del pavimento, en el que se aprecia la existencia de una baldosa suelta y ligeramente inclinada y levantada respecto al resto del pavimento de acera colindante con la misma, si bien no es posible determinar con total seguridad por parte del funcionario que suscribe que este fuera el único motivo por el cual se produjeron los daños ocasionados, ya que el estado del pavimento era perfectamente perceptible a simple vista a la hora en la que tuvieron lugar los hechos”.

**Cuarto.-** En escrito de 9 de agosto la aseguradora municipal señala que a su entender “(...) el estado del pavimento 1 a 1,5 cm., se encuentra dentro de los estándares mínimos exigidos, perfectamente visible a simple vista a la hora que se producen los hechos, la caída pudo deberse a una distracción o a la falta de atención de la propia reclamante que de haber deambulado con la diligencia y precaución exigible a todo viandante se hubiera evitado. Por otra parte, y sin que suponga prejuzgar la existencia de responsabilidad del Ayuntamiento, la perjudicada reclama 6105,14/€ no documentados”.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia a la reclamante, presenta alegaciones el 9 de septiembre, en las que reitera la pretensión.

**Sexto.-** El 26 de septiembre de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria 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.



## **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 presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local, en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de acuerdo 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 Ley 7/1985, de 2 de abril.



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, nexos 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. yyyy a causa del defectuoso estado de la acera por la que transitaba.

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.

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 conviertan 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, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público



correspondiente; o como dice la expresión legal, 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. 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).

Por otra parte, es doctrina general mantenida por la jurisprudencia que cuando los defectos de las aceras conlleven un riesgo leve, fácilmente sorteable con una mínima atención y cuidado en la deambulación y tales defectos, no hayan producido accidentes anteriores de los que la Administración haya podido tener conocimiento (y a salvo otras circunstancias que puedan concurrir), no puede imputarse jurídicamente a la Administración el daño que de aquellos se derive. Y es así porque, 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. Así, por ejemplo, no pueden considerarse igual, a los efectos de imputación jurídica, los defectos pequeños con poco potencial de riesgo que provengan del uso cotidiano



de las aceras, de su desgaste progresivo, que otros más graves que puedan provenir, por ejemplo, de actuaciones puntuales de la propia Administración que hayan producido el efecto de erosionar o alterar la acera creando un relevante riego para la deambulaci3n; y esa diferencia de consideraci3n se justifica porque es irrazonable exigir a la Administraci3n 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 econ3micamente.

Por lo tanto, los usuarios de esos servicios deben desplegar una diligencia razonable que alcance a sortear los leves riesgos que deriven de los peque1os defectos que el mismo uso de los servicios pueda producir, ya que, tal y como mantiene la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de nuestra Comunidad, Sala de Burgos, de 14 de noviembre de 2005, "no puede pretender el administrado que la superficie de las aceras se encuentre en un absoluto alineamiento, totalmente rasante y carente de la m1s nimia irregularidad. La existencia de irregularidades en las aceras es inevitable en toda poblaci3n".

En el supuesto sometido a dictamen, a la vista de los documentos que integran el expediente y frente a lo que afirma la propuesta de resoluci3n, puede considerarse probada la realidad del suceso en que se fundamenta la pretensi3n. Así, la versi3n que consta en la reclamaci3n se corrobora por declaraci3n testifical que figura en el parte de intervenci3n de la Policía Local en el cual, si bien no se reflejan los datos de identidad del testigo, sí que se se1ala que fue identificado, por lo que en perío do probatorio bien pudieron recabarse sus datos de la Policía Local para el examen del testigo si no se tenían por ciertas las manifestaciones de la reclamante o se querían ampliar las informaciones que constan en el atestado.

Sin perjuicio de ello, se considera que, como sostiene la propuesta sobre la base de los informes de la Policía, el informe t3cnico y el de la aseguradora, la escasa entidad del desperfecto descrito en el informe de la Policía Local y el informe t3cnico y que revelan las fotografías incorporadas al expediente, posibilitaba evitar el accidente, pues si bien la baldosa estaba suelta, tenía escaso desnivel sobre la rasante de la acera (1,5 o 2 centímetros), por lo que ello no debería ser causa de la caída. Adem1s, la visibilidad del referido desnivel ("el estado del pavimento era perfectamente perceptible a simple vista a la hora en la que tuvieron lugar los hechos" segun el informe t3cnico) y la amplitud de la





acera, posibilitaban eludir el desperfecto y evitar la caída. De este modo, el origen del daño estaría localizado en la esfera de imputabilidad de la víctima, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulacion, lo que determina la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido. 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".

Por ello, al no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, procede desestimar la reclamación.

### **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. 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.