



Sr. Amilivia González, Presidente y  
Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero  
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 28 de enero de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada ante el Ayuntamiento de xxx1 a instancia de Dña. xxxx, representada por D. 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 2 de enero de 2015 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 D. yyyy, en nombre y representación de Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 7 de enero de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1/2015, 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. Amilivia González.

**Primero.-** El 24 de febrero de 2014 D. yyyy, en nombre y representación de Dña. xxxx, presenta una reclamación de responsabilidad



patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños ocasionados el 27 de septiembre de 2013, en la calle cc1 de esta localidad, al sufrir una caída a causa del mal estado de las baldosas de la acera.

Solicita una indemnización de 12.615,16 euros.

Acompaña a la reclamación copias del poder acreditativo de la representación, de un informe de la Policía Local, de un dictamen pericial, de diversos informes médicos, de una inscripción en el padrón municipal y diversas fotografías.

Solicitada la subsanación de la solicitud, el 25 de abril la parte reclamante presenta un escrito en el que identifica su domicilio a efectos de notificaciones.

**Segundo.-** El 26 de agosto se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

**Tercero.-** El 12 de septiembre la arquitecto municipal informa:

“(...) Que no se tenía en esta área de Urbanismo conocimiento hasta que se produjo el accidente de Dña. xxxx, de que ese tramo de acera estuviera en mal estado.

» (...) Que la acera tiene una anchura de 2 metros de ancho y que el hundimiento era leve en la zona más pegada al edificio en una anchura de unos 60 cm (las tres baldosas más pegadas, dado que las mismas son de 20 cm x 20 cm); No compartiendo la idea de que se manifiesta en el informe pericial en el punto 3.) que dice ‘En el momento del accidente el desnivel de la acera en el que se encontraban sueltas las baldosas era grande, tal y como se aprecia en la fotografía, y presentaba un peligro evidente para los viandantes’, pues no es objetivo pues no lo cuantifica y como se ve en las fotografías del informe las baldosas que se habían hundido se encontraban pegadas al edificio en las tres primeras filas, lo que hace como antes he mencionado que sea en una anchura de unos 60 cm pegados a la fachada del edificio.

» (...) Me ratifico en que el informe pericial es totalmente parcial en cuanto que en el punto 4.) dice: ‘la zona en la que se produce el accidente



es zona habitual de paso siendo imposible ser esquivada, dado que la acera no es muy ancha, por lo que es muy fácil pisar entre las piezas que generan un desnivel y tropezarse'. No siendo cierto esto dado que la acera tiene una anchura de 2,00 metros de ancha (la técnico en ningún momento lo cuantifica) y como he indicado la zona algo hundida estaba en una anchura de unos 60 cm y además pegada a la fachada, con lo que sí que se podía pasar sin dificultad por dicha acera.

» (...) solo existía un hundimiento de unas baldosas en ciertos puntos de 2 a 3 mm y en la baldosa más pegada a la facha (sic) del edificio de unos 7 a 8 mm (hay que tener en cuenta que al andar normalmente cualquier persona aun yendo pegado al edificio, llevara del orden de 20 a 25 cm los pies separados de la fachada, con lo que es aún más difícil el que se pueda uno tropezar con esas baldosas)".

**Cuarto.-** A solicitud de la instructora del procedimiento, el 16 de octubre un agente de la Policía Local informa que a su llegada al lugar del percance sí había una chica auxiliando a la herida, desconociéndose si fue testigo presencial de la caída.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia, el 20 de noviembre la parte reclamante presenta alegaciones en las que reitera la pretensión.

**Sexto.-** El 11 de diciembre de 2014 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 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (24 de febrero de 2014) hasta que se formula la propuesta de resolución (11 de diciembre de 2014). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración de los principios y criterios que han de regir la actuación administrativa, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

**3ª.-** Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, 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 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**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, a la que 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, 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 D. yyyy, en nombre y representación de Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída motivada por deficiencias en las baldosas de una acera.

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 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, 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. 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 caso examinado, las fotografías obrantes en el expediente muestran la existencia en la acera de unas baldosas ligeramente desniveladas. A su vista se considera que tales circunstancias tienen una entidad mínima, jurídicamente irrelevante, para generar el derecho a la indemnización solicitada, máxime cuando, en este caso, son visibles y la anchura de la acera permite eludir el paso sobre ellas. En este sentido, la Administración pone de manifiesto estas circunstancias y concreta que el desperfecto se encuentra a unos 60 cm de la fachada del edificio de la pared cuando la acera tiene 2 m. de ancho.

Como se ha indicado, el Ayuntamiento es responsable de la pavimentación y mantenimiento de las vías públicas (artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril), lo que le obliga a mantener las aceras en un estado de conservación adecuado para el tránsito peatonal. Sin embargo, este Consejo Consultivo ha señalado en numerosas ocasiones que para apreciar la existencia o no de responsabilidad de la Administración ha de analizarse si la actuación de ésta ha rebasado o no el estándar de servicio exigible conforme a la conciencia social. Por ello, aquella obligación del Ayuntamiento no puede exigirse de una manera tan exorbitante que no consienta la existencia de irregularidades o desniveles de pequeña entidad en el pavimento pues, en otro caso, se convertiría a las Administraciones Públicas 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 administrativo.

Junto a ello debe recordarse que la deambulación por las vías públicas exige del peatón diligencia en su caminar, a fin de evitar y salvar los pequeños





obstáculos y deficiencias consustanciales a la propia configuración de las aceras.

En consonancia con lo anterior, cabe concluir que la situación de la acera no entrañaba riesgo para los viandantes, por la escasa entidad o relevancia del desperfecto, por su visibilidad y porque la anchura de la acera permitía obviar el paso por las baldosas dañadas.

En consecuencia, al no resultar acreditada la relación de causalidad necesaria entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público 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 D. yyyy, en nombre y representación de Dña. xxxx, 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.