



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 18 de julio de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de 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 25 de junio 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 a instancia de Dña. xxxx, representada por D. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 26 de junio de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 320/2019, 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 a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 21 de diciembre de 2017 Dña. xxxx, de 43 años de edad, representada por D. yyyy, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante al Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños ocasionados en una caída sufrida el 4 de noviembre de 2017 al tropezar con una junta de



dilatación en mal estado existente en la Avenida del xx1 de dicha localidad. El accidente le ocasionó fractura de muñeca derecha y contusiones por las que causó baja laboral.

La reclamante ha aportado informe de la Policía Local con reportaje fotográfico, documentación clínica de la asistencia sanitaria recibida y partes de baja, confirmación y alta laboral.

Segundo.- El informe de 8 de mayo de 2018 de la sección de Vías Públicas, Conservación y Mantenimiento del Ayuntamiento señala que "(...) girada visita de inspección, se comprueba que realmente en el punto indicado en la reclamación, se encuentra parte de la junta de dilatación de los 7 cuadriláteros que hacen de cubierta del canal del río rrr, justo antes de su desembocadura en el río xx1. Estos 7 cuadriláteros, son las losas de hormigón armado que tapan el río rrr canalizado, y sobre el cual se encuentra la urbanización de la C/ xx2 y parte de la C/ xx3 y Avda. xx1. A fin de soportar los movimientos diferenciales que inducen las cargas permanentes y variables que sobre ellas se aplican a diario, y los producidos por las importantes cargas indirectas que suponen las contracciones y dilataciones térmicas, así como los asentamientos diferenciales, estas losas trabajan de forma individualizada. Esta solución constructiva implica que la unión entre losas ha de realizarse mediante una junta de dilatación rellena con un material elastomérico y flexible, capaz de soportar además la acción degradante de los agentes externos químicos y físicos. Debido a los movimientos diferenciales verticales y horizontales que se producen entre las losas y entre las losas y los paramentos verticales del canal, por las razones ya expuestas, el relleno de la junta de dilatación también sufre pequeños movimientos verticales, de varios centímetros de oscilación, que son inevitables y que varían y oscilan a lo largo del año. En la visita de inspección girada, se aprecia que, salvo este tipo de movimientos del material de relleno, la junta presenta un estado de conservación adecuado y correcto para el uso al cual está destinada, sin que se aprecie falta del material de relleno o su degradación por envejecimiento. Se hace además la observación, de que, en ningún caso, el relleno de la junta de dilatación sobresale sobre la rasante del pavimento, suponiendo un obstáculo a los peatones".

Tercero.- Concedido trámite de audiencia a la interesada, el 9 de junio de 2018 presenta alegaciones en las que reitera la pretensión y concreta la



indemnización reclamada en un total de 7.306,16 euros, por los conceptos de incapacidad temporal, intervención quirúrgica y secuelas.

Cuarto.- El 27 de mayo de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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).

No obstante, se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en su artículo 91.3, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC. 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 interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. Sin embargo, no consta acreditada la representación con la que actúa, requisito que debe quedar acreditado en el expediente con anterioridad al dictado de una eventual resolución estimatoria de la reclamación.



La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en el artículo 124.4.ñ) y 124.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 92 L de la PAC.

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. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída motivada por deficiencias en 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 riesgo para la deambulación; y esa diferencia de consideración se justifica 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.

Por lo tanto, los usuarios de esos servicios 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 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 más nimia irregularidad. La existencia de irregularidades en las aceras es inevitable en toda población".



En el supuesto sometido a dictamen, a la vista de los documentos que integran el expediente, no puede considerarse probada la realidad del suceso en que se fundamenta la pretensión. Así, la versión que consta en la reclamación no se corrobora por declaración testifical alguna o por parte de intervención de la Policía Local, pues en este solo se hace constar, de un modo muy somero y general, la manifestación de la interesada recabada en el Hospital al que fue trasladada. De este modo, no existe prueba fehaciente que permita demostrar que la lesión se produjera en el lugar señalado en el escrito de reclamación, ni que ello ocurriera como consecuencia del defectuoso estado de conservación de la acera. Por ello, siguiendo la doctrina de este Consejo Consultivo, en el sentido de que no basta la simple declaración del interesado para dar por probado el suceso en el que se fundamenta la pretensión indemnizatoria (por todos Dictamen 1.097/2007), procede por esta sola circunstancia la desestimación de la reclamación formulada.

A mayor abundamiento, el informe técnico se refiere al buen estado de conservación de la junta de dilatación al indicar que, salvo los pequeños movimientos verticales del material de relleno, de varios centímetros de oscilación, que son inevitables a causa de los movimientos diferenciales que se producen entre las losas y entre estas y los paramentos verticales del canal, "En la visita de inspección girada, se aprecia que (...) la junta presenta un estado de conservación adecuado y correcto para el uso al cual está destinada, sin que se aprecie falta del material de relleno o su degradación por envejecimiento. (...) en ningún caso, el relleno de la junta de dilatación sobresale sobre la rasante del pavimento, suponiendo un obstáculo a los peatones".

Aunque en el escrito de alegaciones la reclamante aclara que la causa de la caída no reside en que el relleno sobresaliera de la rasante sino en la apertura desmedida de la junta de dilatación, hay que considerar, a la vista de las fotografías incorporadas al expediente, que la existencia de la referida junta de dilatación es perfectamente visible, lo que permitía sortearla con el empleo de una diligencia razonable y evitar el accidente. 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 deambulación, 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. 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.

En Valladolid, en fecha al margen
DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE