



Sr. S. de Vega, Presidente y
Ponente

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

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 21 de noviembre 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 6 de noviembre 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 550/2019 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. S. de Vega.

Primero.- El 18 de febrero de 2019 Dña. yyyy, de 82 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 25 de noviembre de 2018, al tropezar en un agujero del alcorque de la acera, a la altura del nº 15 de la calle cccc de dicha localidad. El accidente le provocó policontusiones,



fractura grado I de platillo tibial externo de rodilla izquierda, fractura de cabeza de radio grado I y contusión costal en el hemitórax izquierdo.

Adjunta a su escrito informe de la Policía Local de 29 de enero de 2019 acerca del servicio realizado el día del accidente, en el que consta que "Se persona la patrulla, siendo informados por la señora en cuestión, que había tropezado en el alcorque del árbol sito junto al nº 15 de la C/ cccc, cayendo al suelo. Es trasladada por los servicios sanitados del 112 al Hospital hhhh. La acera en ese punto es suficientemente ancha, de buena visibilidad, e iluminación buena. Se toman datos de la requirente y fotos del lugar. No se observa sobre el firme manchas de sangre u otros indicios que puedan aseverar que la caída de la señora se produjo en dicho lugar". Aporta igualmente documentación clínica sobre la asistencia sanitaria recibida para el tratamiento de las lesiones y contrato y facturas de estancia en centro residencial de personas mayores en el que refiere que ingresó a causa de la caída.

Segundo.- El 19 de junio de 2019 el servicio de Obras, Urbanismo y Servicios del Ayuntamiento informa que "Efectivamente existe un agujero en el alcorque por falta del material de relleno. Este agujero tiene unas medidas aproximadas de 0,25 m. x 0,25 m. y una profundidad en el punto más desfavorable, de unos 5 cms. Se encuentra separado de línea de fachada 1,75 m". El informe incorpora fotografías del lugar.

Tercero.- En escrito de 3 de julio del 2019 la empresa contratista del Servicio Parques y Jardines de xxxx, qqqq S.A., aporta fotografías del lugar e indica que "Es un agujero de 20cm. x 20cm. y 3 cm. de profundidad que existe en una esquina del alcorque pavimentado con árido pegado".

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante el 31 de julio, tomó vista del expediente el 3 de septiembre, aunque no consta la presentación de alegaciones.

Quinto.- En escrito de la aseguradora municipal de 2 de agosto esta señala que "no consta una información fidedigna que permita establecer un nexo causal entre los hechos y el funcionamiento del servicio público, por lo que no puede verificarse sin ningún género de duda cuál ha sido el origen y mecánica del hecho en sí. A la vista de las fotografías que se han aportado en el informe, se puede comprobar que existe una acera suficientemente ancha para el paso de



peatones sin ningún obstáculo y que se encuentra en perfecto estado, por lo que la caída al lado de un árbol, que ni siquiera se encuentra en medio de la acera, cuando hay una acera suficientemente ancha para poder circular y que se encuentra perfectamente, no puede entenderse que sea responsabilidad del Ayuntamiento”.

Sexto.- El 23 de octubre 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. Corresponde 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.



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 o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de las 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.

3ª.- 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, 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.

4ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada a instancia de Dña. yyyy a causa de los daños sufridos en una caída por el 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", lo que necesariamente incluye su mantenimiento, y el "Medio ambiente urbano", de acuerdo con el artículo 26.1.a) y d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril.



Cuando se plantea, como en el presente caso, una responsabilidad patrimonial frente a la Administración Pública en la que interviene un contratista, la doctrina jurisprudencial considera que existen dos posibilidades a la hora de resolver estos procedimientos:

1.- O bien la Administración estima, total o parcialmente, la reclamación administrativa por reconocer la concurrencia de un supuesto de responsabilidad patrimonial a su cargo, sin perjuicio de la posible acción de repetición una vez satisfecha la indemnización.

2.- O bien desestima la reclamación por considerar, como fundamento, que la responsabilidad corresponde al contratista, resolución que, sin reconocer derecho alguno a ser indemnizado, ni fijar cuantía alguna, deja abierta la acción del perjudicado -si está conforme- para reclamar contra el contratista por la vía oportuna.

Lo que no podrá hacer la Administración es dictar ambos pronunciamientos a la vez.

A la vista de la postura mantenida últimamente por los tribunales, es doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León (entre otros, dictámenes 889/2012, de 27 de diciembre, 43/2015, de 19 de febrero, o 154/2015, de 7 de mayo, la que considera que "debe ser la Administración quien deba responder ante el perjudicado, sin perjuicio de la posibilidad de que aquélla pueda repetir frente al contratista encargado de prestar el servicio o realizar la obra de que se trate".

Sin perjuicio de lo anterior, para llegar a declarar la citada responsabilidad patrimonial de la Administración, hay que analizar si se dan los requisitos necesarios para su nacimiento, esto es la efectiva producción de un daño antijurídico, que el interesado no tiene el deber jurídico de soportar, derivado de una relación de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos.

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 trasformaría 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; 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 deambulaci3n, y tales defectos no hayan producido accidentes anteriores de los que la Administraci3n haya podido tener conocimiento (y a salvo otras circunstancias que puedan concurrir), no puede imputarse jur3dicamente a la Administraci3n el da1o que de aquellos se derive. Y es as3 porque, aunque el servicio de mantenimiento y vigilancia debe tener unos niveles altos de exigencia en raz3n de la funcionalidad de las aceras en la vida de la comunidad, no se le puede pedir, en t3rminos jur3dicos, 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. As3, por ejemplo, no pueden considerarse igual, a los efectos de imputaci3n jur3dica, los defectos peque1os con poco potencial de riesgo que provengan del uso cotidiano de las aceras, de su desgaste progresivo, que otros m3s graves que puedan provenir, por ejemplo, de actuaciones puntuales de la propia Administraci3n que hayan producido el efecto de erosionar o alterar la acera creando un relevante riesgo 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 requerir3a 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 m3s 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, no puede considerarse acreditada la relaci3n de causalidad precisa para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial. En este sentido, en las fotograf3as incorporadas al expediente se aprecia la visibilidad de la deficiencia y la amplitud de la acera de tr3nsito, lo que posibilitaba eludir el



desperfecto y evitar el accidente. En este sentido, el informe de la Policía Local indica que "La acera en ese punto es suficientemente ancha, de buena visibilidad, e iluminación buena". Además el alcorque es un elemento estructural de la vía no destinado al tránsito de peatones, al ser zona ajardinada. Si pese a ello la reclamante decidió transitar por el lugar, debió extremar la precaución mediante el empleo una diligencia superior a la exigible en condiciones normales, de modo que su inobservancia situaría la causa del daño en la esfera de imputabilidad de la víctima e interrumpiría el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado, necesario para apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

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

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.