



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 27 de diciembre de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1*, 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 10 de diciembre 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 D. yyy1, debido a los daños sufridos por su madre, Dña. yyy2, ya fallecida, en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 11 de diciembre de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 609/2019, 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. Ramos Antón.

Primero.- El 31 de mayo de 2018 D. yyy1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos por su madre, de 71 años en el momento de producirse el accidente, ya



fallecida en la fecha de la reclamación, en una caída acaecida el 15 de junio de 2018 en la calle cccc 14 de dicha localidad, debido al mal estado de la acera.

Solicita una indemnización de 8.912,85 euros.

Junto al citado escrito aporta informe médico de Urgencias, con diagnóstico de: "Herida inciso contusa en dorso de nariz. Fractura del incisivo derecho. Policontusiones". El tratamiento efectuado consiste en "Sutura de herida dorso de nariz con seda. Cura y apósitos", y como tratamiento recomendado "Retirada de puntos en una semana. Paracetamol 1 g. si dolor. Aplicación de hielo". Aporta también informe de clínica dental, informe de actuación de la Policía Local emitido el 4 de julio de 2018, facturas de desplazamiento de taxi por 5,50 euros, de gastos farmacéuticos por importe de 2,35 euros y de clínica dental, así como fotografías del estado de la lesionada.

Previo requerimiento de la Administración, aporta copia del certificado de fallecimiento, del acta de notoriedad de declaración de herederos y del libro de familia.

Segundo.- El 24 de julio de 2019 se formula propuesta de resolución de inadmisión de la reclamación, al no concurrir en el reclamante los requisitos de legitimación.

Tercero.- Solicitada la preceptiva consulta al Consejo Consultivo de Castilla y León, esta Institución, en su Dictamen 375/2019, de 25 de julio, concluyó que procedía la retroacción de las actuaciones para que se instruyera, de modo debido, el procedimiento de responsabilidad patrimonial, sin perjuicio del examen de la falta de legitimación activa alegada como causa de inadmisión.

Cuarto.- Mediante providencia de 10 de septiembre, en la que se indica que la reclamación se efectúa en relación con los daños morales, psicológicos y físicos ocasionados a la víctima y a sus familiares, se requiere al reclamante para que acredite si actúa exclusivamente en su propio nombre o también en nombre y representación del resto de interesados.

Consta la personación en el procedimiento de Dña. yyy3, Dña. yyy4, Dña. yyy5 y D. yyy6.



Quinto.- El 24 de septiembre la Policía Municipal emite informe sobre los hechos acaecidos, al que se adjuntan fotografías del estado de la acera.

Sexto.- El 23 de septiembre el Servicio de Espacio Público e Infraestructuras del Ayuntamiento emite informe en el que se indica:

“Localizada la leve deficiencia a la que la interesada achaca su accidente, y de la que no se tenía conocimiento en este Servicio, ésta resultó ser una pequeña `ceja´ o saliente de una baldosa de 20 x 20 cm, que sobresalía aproximadamente 1 cm sobre la rasante de la acera.

»Recibido en junio/2019 el correspondiente aviso de Policía Municipal, se procedió a su subsanación inmediata, tal y como consta en el informe del citado Servicio”.

Séptimo.- Consta en el expediente la concesión de trámite de audiencia.

Octavo.- El 4 de diciembre de 2019 se dicta propuesta de resolución de inadmisión de la reclamación por falta de legitimación, sin perjuicio de la procedencia de la desestimación en cuanto al fondo de la cuestión 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, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en los artículos 32 a 37 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en el título IV, "De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común", de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

3ª.- La Administración considera que no concurren en los interesados el requisito de legitimación exigido por la referida Ley 40/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, 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, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

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, y al artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que dispone 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".

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 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.- Este Consejo Consultivo abordó la cuestión relativa a la legitimación activa en el caso sometido a consulta, recogiendo la problemática suscitada respecto de los herederos en los supuestos en los que no se hubiese ejercitado la acción de responsabilidad patrimonial por el causante, en el Dictamen 375/2019, de 25 de julio, cuyos argumentos se reiteran, sin perjuicio de considerar oportuno entrar a conocer sobre el fondo de la cuestión suscitada.

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 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 este 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).

En el supuesto sometido a dictamen, hay que tener en cuenta que 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 Castilla y Le3n (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 este caso, del informe de la Policía Municipal y de las fotografías incorporadas a este, así como del informe del Servicio de Espacio P3blico e Infraestructuras, se deduce la existencia de un muy peque1o defecto, cuya existencia no se discute, pero que no puede considerarse potencialmente peligroso para los viandantes. En efecto, como se recoge en el informe del servicio, y se aprecia en las fotografías, el desnivel de la baldosa es inferior a un centímetro, aproximadamente, sobre la horizontal de la acera.

No se aprecia, por tanto, que el desnivel sea relevante o que las baldosas pudieran haber producido oscilaciones que comportaran un riesgo oculto para los peatones, ni que, por tanto, pudiera ser considerado como objetivamente peligroso. Lo que impide considerar que se haya incumplido el est1ndar m3nimo exigible al servicio p3blico.

De este modo, considerando el cumplimiento de la Administraci3n con el est1ndar m3nimo exigible en la prestaci3n del servicio p3blico, dado que el desnivel apreciado no excede de un centímetro, se aprecia una falta de la diligencia de la reclamante que situarí la causa del da1o en la esfera de imputabilidad de la v3ctima e interrumpiría el nexo causal entre el funcionamiento del servicio p3blico y el da1o alegado, necesario para apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administraci3n. En este sentido, como se1ala la Sentencia n3 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”.

En consecuencia, al no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, 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. yyy1, debido a los daños sufridos por su madre, Dña. yyy2, ya fallecida, en una caída por el mal estado de la acera.

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