



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero

Sra. Ares González, Consejera

Sr. Herrera Campo, Consejero y  
Ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de enero de 2020, 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 625/2019**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 19 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 Dña. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 20 de diciembre de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 625/2019, 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. Herrera Campo.

**Primero.-** El 2 de agosto de 2019 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por Dña. yyyy, de 38 años de edad en el momento de los hechos, debido a las



lesiones sufridas por una caída acontecida el día 29 de mayo de 2018, sobre las 16:00 horas, en la calle cccc, a la altura del número 8, al tropezar en un agujero provocado por la ausencia de una baldosa de adoquín del pavimento.

Solicita una indemnización por importe de 5.107,41 euros desglosada del siguiente modo:

- 63 días de perjuicio moderado a 52,26 euros/día .....3.292,38 euros.
- 34 días de perjuicio personal básico a 30,15 euros/día 1.025,10 euros.
- 1 punto de secuelas .....789,93 euros.

Adjunta informes médicos de la asistencia sanitaria recibida, informe médico pericial de valoración del daño, informe de un arquitecto colegiado en el Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla y León sobre el defecto del pavimento, informe de la Mutua sss1 donde constan la fecha de baja (29 de mayo de 2018) y de alta (2 de julio de 2018), fotografías de la ausencia del adoquín en el sitio indicado y de su posterior reparación y fotografías de las lesiones sufridas.

**Segundo.-** Obra en el expediente informe del inspector jefe Grupo 4º de la Policía Municipal de 13 de agosto en el que se comunica que "consultada la base de datos de Policía, no hay constancia de intervención el día 29/05/2018 por un incidente en dicho lugar con Dña. yyyy".

**Tercero.-** En esa misma fecha el jefe del Centro de Conservación de la Vía Pública emite informe en el que indica: "La deficiencia a la que la interesada achaca su accidente resultó ser una pequeña rotura en el pavimento de la acera en particular en media losa de hormigón de 40x20 cm, lo que generó un hueco de 20x20 cm y 2-3 cm de profundidad. Se desconoce el causante de dicha rotura, que en todo caso no fue ni fortuita ni motivada por el envejecimiento del pavimento, sino que evidenciaba causas externas, como el apoyo sin protección de la pata de un elemento pesado no autorizado. En cualquier caso, la deficiencia fue reparada por este C.C.V.P. en cuanto se tuvo conocimiento de la misma, como reconoce la propia reclamante".

**Cuarto.-** Consta en el expediente dictamen de valoración de daños corporales emitido por sss2 que cuantifica las lesiones en 1.937,16 euros, sin determinar el sentido de la resolución de la reclamación.



**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia a la interesada, ésta presenta escrito de alegaciones en las que se ratifica en lo expuesto en su reclamación inicial.

**Sexto.-** El 18 de diciembre de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no haber quedado acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público municipal.

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, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

**3ª.-** Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 39/2015, de 1 de octubre. 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 aquella, de acuerdo con lo establecido en los artículos 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 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, pues cuando se trata de daños corporales el cómputo del plazo de un año para interponer la reclamación se inicia desde la fecha de curación o determinación del alcance de las secuelas. En el presente caso la fecha de estabilización de las secuelas es el 3 de septiembre de 2018 y la reclamación se ha interpuesto el día 2 de agosto de 2019, por lo tanto dentro del plazo.

**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.

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.-** En cuanto al fondo del asunto, comprobadas la realidad y certeza de los daños sufridos y la regularidad formal de la petición, ha de analizarse si el 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.

En el escrito de reclamación, la interesada manifiesta que los daños sufridos se produjeron al tropezar en un hueco en la acera originado por la inexistencia de un adoquín de hormigón granallado de medida 20x20 centímetros y un grosor de 4 o 5 centímetros.

En la esfera de las Administraciones locales el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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"; precepto 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 2568/86, de 28 de noviembre.

El Ayuntamiento tiene la obligación de mantener las vías públicas en condiciones adecuadas para el tránsito de personas y vehículos. Así se desprende del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que atribuye al municipio la competencia en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, competencia que a tenor del artículo 26.1.a) de la misma norma, que se refiere expresamente a la pavimentación de las vías públicas, resulta obligatoria en todos los municipios.

Este precepto debe ponerse en relación con el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de



13 de junio, que 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".

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".

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la interesada y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 67.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

En el presente caso, la parte reclamante no ha probado que el daño sufrido haya sido a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos en una relación directa de causa a efecto. Así, la versión que consta en la reclamación no se corrobora por declaración testifical alguna, a pesar de haber señalado en su escrito de reclamación la existencia de un testigo, al cual ni identifica ni refiere en las alegaciones posteriores, o por parte de intervención de la Policía Local. Asimismo, las fotografías aportadas ponen de manifiesto la existencia de un hueco en el pavimento provocado por la ausencia de un adoquín, en una acera suficientemente ancha, fácilmente salvable por los viandantes con una mínima diligencia, pero no prueban que allí se produjera efectivamente la caída, y los partes médicos aportados acreditan la realidad de unas lesiones pero no su causa. En el informe de urgencias del día 29 de mayo de 2018 se indica como



motivo de consulta: "Da una mala pisada cuando iba al trabajo y se hace daño en el tobillo derecho".

Así pues, no existe prueba fehaciente que permita demostrar que la lesión se produjera en el lugar señalado por la reclamante, ni que ello ocurriera como consecuencia del defectuoso estado de conservación del pavimento. 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 cabe hacer referencia a la entidad del desperfecto. Al respecto existe una divergencia entre los informes técnicos obrantes en el expediente. En el informe pericial emitido a instancia de parte se indica que "Se observa un pavimento de adoquín de hormigón gris granallado de 20x20 centímetros y un grosor de unos 4 o cinco centímetros. Este pavimento presenta en este área la falta de una pieza, por lo que el pavimento presenta un resalto-hundimiento con quiebro que sin duda es el que ha provocado la caída de la afectada"; por su parte, el informe del servicio -reproducido en el antecedente de hecho tercero del presente dictamen-, señala que la profundidad del hueco por la ausencia del adoquín, que ha sido provocada por una causa externa al funcionamiento del servicio público, es de 2 a 3 centímetros.

Respecto de la valoración que deba hacerse de tales informes, contradictorios entre sí, es doctrina consolidada del Tribunal Supremo (Sentencias de 6 de mayo de 1993 y de 2 de abril de 1998, entre otras) que:

"a) Ha de atenderse, en primer lugar, a la fuerza convincente de los razonamientos que contienen los dictámenes, pues lo esencial no son sus conclusiones, sino la línea argumental que a ellas conduce, dado que la fundamentación es la que proporciona la fuerza convincente del informe y un informe no razonado es una mera opinión sin fuerza probatoria alguna.

»b) Debe tenerse en cuenta la mayor o menor imparcialidad presumible en el perito y ha de darse preferencia a los informes emitidos por los Servicios Técnicos Municipales y, en su caso, por los peritos procesales, puesto que éstos gozan de las garantías de imparcialidad superiores a cuantos otros dictámenes hayan sido formulados por técnicos designados por los interesados, (...).



»c) Un tercer criterio que debe ser tenido en cuenta es la necesaria armonía de las conclusiones contenidas en los informes periciales con el resto de los elementos probatorios, cuáles pueden ser, entre otros, las diversas pruebas documentales practicadas en las actuaciones”.

Asimismo es postura constante de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que en la apreciación de la prueba pericial o informes técnicos, han de gozar de preferentes garantías en la estimación de los emitidos por los técnicos de la Administración y los dictámenes periciales emitidos con las garantías de la Ley de Enjuiciamiento Civil, dadas las condiciones de objetividad e imparcialidad de que gozan tales informes o dictámenes (Sentencias de 22 de abril de 1991 y de 25 de julio de 2003).

En virtud de lo expuesto, este Consejo considera que en el presente caso el informe realizado a instancia de la Administración goza de mayor precisión y convicción en sus argumentaciones, las cuales no han sido desvirtuadas por el informe pericial a instancia de parte, que se remite al Código Técnico de la Edificación para señalar que no deben existir discontinuidades del pavimento de más de 4 mm de resalto, siendo en el presente caso de unos 4 cm. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, “esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiéndose por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos: (...)”. Por lo tanto dicha norma no resulta aplicable a las aceras sino a los edificios. Según el apartado 3 del citado artículo, “se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio”. En este caso el defecto se encuentra en una acera, que se configura como un bien de dominio público, por lo tanto inalienable, imprescriptible e inembargable, no adscrita al edificio.

De acuerdo con los pronunciamientos contenidos en las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid de 29 de febrero de 2008, y sala de lo Contencioso-administrativo de Burgos de 1 de junio de 2011, en relación expresamente con desniveles de 2 centímetros, éstos se consideran insignificantes y no suponen ningún incumplimiento del estándar de seguridad exigible.





Por lo tanto, de acuerdo con lo descrito en el informe técnico del servicio la entidad del desperfecto (una profundidad de 2 a 3 centímetros, y que revelan las fotografías incorporadas al expediente) posibilitaba evitar el accidente. De este modo, el origen del daño estaría localizado en la responsabilidad de la víctima, que no prestó la atención suficiente mientras deambulaba, 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".

De este modo, incluso en el supuesto de estar acreditados los hechos, no podría considerarse acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y el funcionamiento del servicio público municipal, por lo que la reclamación debería desestimarse también por este motivo.

### **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.