



Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 7 de marzo de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx1*, 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 7 de febrero 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. xxxx1, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 12 de febrero de 2019 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 74/2019, 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 a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 13 de agosto de 2018 Dña. xxxx1, de 86 años de edad en el momento de los hechos, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxx1, debido a una caída sufrida el 12 de febrero de ese mismo año, cuando paseaba por la plaza xx1, en la confluencia



de la avenida xx2 con la calle xx3, y tropezó con unas baldosas que estaban levantadas junto a un armario de registro eléctrico.

La Policía Municipal levantó atestado del accidente y la reclamante fue evacuada por una ambulancia al Servicio de Urgencias del Hospital hhhh, donde se le diagnosticó fractura luxación de hombro izquierdo, que ha tardado en curar 151 días.

Solicita una indemnización total de 9.172,29 euros, más el interés legal desde la fecha del accidente, desglosada del siguiente modo:

Por 151 días a razón de 52,26 euros/día.....7.891,26 euros.

Por 2 puntos de secuela.....1.281,03 euros.

Adjunta a su reclamación copias de los informes de la asistencia sanitaria recibida y del atestado de la Policía Municipal con reportaje fotográfico.

Segundo.- Por Decreto de 16 de agosto de la Concejal Delegada de Responsabilidad Patrimonial se admite a trámite la reclamación presentada y se nombra instructor del procedimiento, lo que se notifica a éste, a la correduría de seguros y reaseguros y a la interesada.

Tercero.- El 22 de agosto el Servicio de Obras y Pavimentación de Vías Públicas emite informe en el que señala "(...) que a la vista de la documentación obrante en el expediente, en particular el informe emitido con fecha 12 de febrero de 2018 por la Policía Municipal de xxx1, puede concluirse que el estado de la vía en el punto en que supuestamente tuvieron lugar los hechos pudo ser la causa de los daños ocasionados a la interesada debido al estado del pavimento, en el que se aprecia la existencia de varias baldosas mal colocadas por encima de la rasante del resto de las que conforman la acera en dicha zona, si bien no es posible determinar con total seguridad por parte del funcionario que suscribe que este fuera el único motivo por el cual se produjeron los daños ocasionados, ya que el estado del pavimento era perfectamente perceptible a simple vista a la hora en la que se produjeron los hechos, tal y como puede apreciarse en la documentación gráfica que se adjunta a dicho informe".

Cuarto.- Obra en el expediente el atestado de la Policía Municipal levantado el día de los hechos en el que se indica que los agentes personados en



el lugar referenciado comprobaron que una señora se hallaba tendida en el suelo, consciente y quejándose de fuertes dolores sin especificar la zona concreta de afección. Acudió una ambulancia del Servicio de Emergencias del 112 que la trasladó al Servicio de Urgencias del Hospital hhhh. Mientras estaba siendo atendida por el Servicio de Emergencias del 112 la preguntaron que qué le había ocurrido y ella manifestó que se había tropezado con unas baldosas que se encontraban levantadas. En la inspección ocular practicada se comprobó la existencia de unas baldosas rotas y ligeramente levantadas junto a un armario de registro eléctrico.

Adjuntan fotografías tomadas el mismo día de los hechos en las que se pone de manifiesto el estado de las baldosas.

Quinto.- El 13 de septiembre la compañía aseguradora del Ayuntamiento emite informe en el que indica: "Analizada la documentación obrante en el expediente, entendemos que no queda acreditado nexo causal entre los daños reclamados y el mal funcionamiento de los servicios públicos para atribuir responsabilidad municipal. Los informes enviados indican que las baldosas estaban ligeramente levantadas, perfectamente visibles a simple vista a la hora que se producen los hechos.

»La caída pudo deberse a una distracción o a la falta de atención de la propia reclamante que de haber deambulado con la diligencia y precaución exigible a todo viandante se hubiera evitado.

»Por otra parte, y sin que suponga prejuzgar la existencia de responsabilidad del Ayuntamiento, la perjudicada reclama 9.172,29 euros no documentados".

Sexto.- Concedido trámite de audiencia a la interesada, ésta presenta alegaciones en las que se reitera en lo expuesto en su reclamación inicial. Adjunta nueva foto del punto de la caída.

Séptimo.- Ante las alegaciones recibidas, se solicita nuevo informe a la compañía aseguradora. El 5 de octubre emite informe en el que mantiene el mismo criterio que en el emitido anteriormente.

Octavo.- El 7 de febrero 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 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.- Concurren en la parte 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 aquélla, 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 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.

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.



La reclamante manifiesta que los daños sufridos se produjeron al tropezar con unas baldosas que estaban levantadas por encima de la rasante del resto del pavimento, lo que le provocó una fractura luxación de hombro izquierdo. Considera que la responsabilidad es del Ayuntamiento por la falta del adecuado mantenimiento del pavimento.

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", reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales.

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 Ley 7/1985, de 2 de abril, 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. Es decir, al reclamante incumbe acreditar el hecho derivado del funcionamiento del servicio público y la existencia del exigible nexo causal entre tal hecho y la lesión denunciada; la Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

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.

Del informe de la Policía Municipal -referido en el antecedente de hecho cuarto del presente dictamen- se deduce que los agentes que se personaron en el lugar no observaron cómo se produjo la caída, tan solo indican que vieron a la interesada en el suelo y observaron la existencia de unas baldosas rotas y ligeramente levantadas junto a un armario de registro eléctrico. La fotografía que se adjunta junto con el informe pone de manifiesto la existencia de unas baldosas ligeramente levantadas respecto a la rasante del pavimento.

El informe del Servicio de Obras y Pavimentación, a pesar de señalar que el estado de la vía en el punto en que supuestamente tuvieron lugar los hechos pudo ser la causa de los daños ocasionados a la interesada, debido al estado del pavimento en el que se aprecia la existencia de varias baldosas mal colocadas por encima de la rasante del resto de las que conforman la acera en dicha zona, señala que no es posible determinar que este hubiera podido ser el único motivo por el cual se produjeron los daños ocasionados, ya que el estado del pavimento era perfectamente perceptible a simple vista a la hora en la que se produjeron los hechos, tal y como puede apreciarse en la documentación gráfica que se adjunta al informe de la Policía Municipal.



Así, al margen de las manifestaciones de la reclamante, no existe ninguna prueba testifical o documento oficial que acredite la veracidad de lo manifestado, en cuanto a las circunstancias en que se produjo el percance. En la fotografía aportada por la interesada en su escrito de alegaciones se aprecia el pavimento más deteriorado, con baldosas rotas y huecos, si bien en las adjuntadas con el informe de la Policía Municipal, tomadas en el día de los hechos por los gentes personados, no se observan los mismos deterioros, sino una baldosa ligeramente levantada del resto. Aunque las fotografías hubieran sido tomadas en el mismo lugar, junto al armario de registro eléctrico, se realizarían en fecha diferentes. Ante la discrepancia de las imágenes se tienen en cuenta las realizadas por los agentes de la Policía Municipal, dada su imparcialidad, las cuales fueron tomadas sin ninguna duda el día de los hechos.

En cuanto a la relevancia del desperfecto alegado, este Consejo Consultivo ha mantenido en numerosos dictámenes, entre otros el nº 49/2017, el nº 75/2017, el nº 418/2017 o el nº 35/2018 que dicho defecto no es idóneo para constituir un supuesto de anormal funcionamiento del servicio, por lo que se considera en todo caso como una irregularidad banal o insignificante, como un riesgo no cualificado, además de perfectamente visible. En el mismo sentido cabe señalar los pronunciamientos contenidos en las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de Valladolid, de 29 de febrero de 2008, y Sala de Burgos, de 1 de junio de 2011 en relación expresamente con desniveles de 2 centímetros que consideran insignificantes, lo que no supone ningún incumplimiento del estándar de seguridad exigible.

Cabe señalar que tal y como mantiene la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de nuestra Comunidad, Sala de Burgos, de 14 de noviembre de 2005, entre otras, "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".

Así pues, 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.

Así pues, 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. Una vez puesto de manifiesto que los defectos alegados son irrelevantes, cabe señalar que la caída se encuentra dentro de la esfera de imputabilidad de la propia víctima, que si bien es cierto que tenía una edad avanzada y en estos casos se modula la responsabilidad atendiendo a las circunstancias de especial dificultad en su deambulación, en el caso que nos ocupa se trataba de una persona que se podía valer por sí misma pues no se indica que para su deambulación precisara de un bastón u objeto similar o de la asistencia de tercera persona. Por último cabe señalar que la irregularidad era perfectamente visible en un tramo ancho, por lo que no podría considerarse como una situación de riesgo para los viandantes, ya que con una mínima diligencia se habría evitado la caída, la cual tuvo lugar a plena luz del día.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2007 destaca que "es un criterio de imputación del daño al que lo padece la asunción de los riesgos generales de la vida (STS 21 de octubre de 2005 y 5 de enero de 2006), de los pequeños riesgos que la vida obliga a soportar (SSTS de 11 de noviembre de 2005 y 2 de marzo de 2006) o de los riesgos no cualificados, pues riesgos hay en todas las actividades de la vida (STS 17 de julio de 2003), en aplicación de la conocida regla *id quod plerumque accidit* (las cosas que ocurren con frecuencia, lo que sucede normalmente), que implica poner a cargo de quienes lo sufren aquel daño que se produce como consecuencia de los riesgos



generales de la vida inherentes al comportamiento humano en la generalidad de los casos, debiendo soportar los pequeños riesgos que una eventual falta de cuidado y atención comporta en la deambulaci3n por lugares de paso”.

En conclusi3n, se considera que no existe relaci3n de causalidad entre el servicio p3blico y el da2o sufrido por la interesada, raz3n por la que la reclamaci3n debe desestimarse.

III CONCLUSIONES

En m3rito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y Le3n informa:

Procede dictar resoluci3n desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamaci3n presentada por D2a. xxxx1, debido a los da2os sufridos en una ca2da por el mal estado de la acera.

No obstante, V.E. resolver3 lo que estime m3s acertado.