



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y  
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 12 de abril de 2018, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por 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 28 de marzo de 2018 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. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 2 de abril de 2018 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 141/2018, 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 30 de agosto de 2017 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxx, de 32 años de edad en el momento de los hechos, debido las lesiones sufridas el 22 de agosto, sobre las 14:00 horas, al caer de su bicicleta, cuando circulaba por el paseo ccc1 de la citada localidad, a consecuencia de los baches del pavimento.

Adjunta copias de los partes médicos de la asistencia sanitaria recibida y presupuesto de la Clínica Dental hhhh, que asciende a 3.485 euros.

No cuantifica la cantidad reclamada como indemnización.

**Segundo.-** Mediante escrito de 6 de septiembre, notificado el día 13, se requiere a la reclamante para que subsane los defectos de su solicitud y aporte un croquis del lugar exacto en el que sucedieron los hechos.

El 3 de octubre tienen entrada en el registro del Ayuntamiento copias del atestado de la Policía Municipal, de las recetas médicas para asistencia sanitaria privada, del ticket de la farmacia por importe de 5,90 euros y fotografías de las lesiones y de una irregularidad existente en la calzada.

**Tercero.-** Obra en el expediente copia del parte del accidente de la Policía Municipal de 22 de agosto en el que se describe el accidente del siguiente modo: "La conductora del vehículo 'A' va circulando por ccc1, dirección C/ ccc2 y sin saber por qué pierde el control de la bicicleta y se cae. En la calzada existe una irregularidad del firme (tiene una elevación) anterior al lugar de la caída que no se sabe si puede haber influido en la caída. La bicicleta es trasladada al parque de vehículos municipal". Como causa probable de la caída se especifica: "Sin opinión definida. Se desconoce la causa de la caída". Asimismo consta copia del parte de servicio realizado en la intervención señalada.

**Cuarto.-** El 16 de octubre de 2017 el Área de Urbanismo, Infraestructura y Vivienda informa de que "El tramo de calzada del Pº ccc1 en el que la interesada ubica su accidente es el comprendido entre el Pº ccc3 y la C/ ccc2. Dicho tramo, por su antigüedad y tipo de firme, es cierto que presenta un buen número de juntas abiertas, lo que genera irregularidades que en su mayor parte oscilan entre 1 y 3 cm, tanto en horizontal como en vertical. Lo que no puede admitirse es la afirmación de que 'nunca se ha arreglado' puesto que puede observarse que la gran mayoría de las juntas y grietas se encuentran selladas con *mastic* bituminoso, y solo algunas se han producido después o bien se han vuelto a abrir. Ha de tenerse en cuenta que una calzada debe ser apta exclusivamente para el tránsito de vehículos, lo que cumple en el tramo de referencia, por mucho que alguna bicicleta (vehículo igualmente) pueda tener algún tipo de problema, más de incomodidad que de peligrosidad. A este respecto resulta ilustrativo el informe de la Policía Municipal que indica que la

irregularidad que presenta el firme 'no se sabe si puede haber influido en la caída', y en el apartado de causa probable señala: 'sin opinión definida; se desconoce la causa de la caída'.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia a la interesada, ésta no presenta alegaciones.

**Sexto.-** El 23 de marzo de 2018 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 los artículos 32 a 37 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y 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 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.

**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 alega que los daños sufridos se produjeron al caerse de la bicicleta cuando circulaba por el Paseo ccc1, dirección calle ccc2, en el municipio de xxxx1, debido a la existencia de baches en la calzada, lo que le provocó lesiones en la cara y rotura de dientes así como daños en su bicicleta.

El artículo 57.1 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, establece que "Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales". En el mismo sentido, tanto el Consejo de Estado como este Consejo Consultivo han declarado repetidamente que la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada. Este deber de la Administración establece el nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos puramente fortuitos que signifique quiebra de tales condiciones mínimas de seguridad que aquélla está obligada a garantizar.

En el ámbito de la Administración Local, corresponde al Ayuntamiento 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, 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 reclamante no ha probado que el daño sufrido sea a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos en una relación directa de causa a efecto. No resulta así acreditado que la caída se produjera en el lugar que indica, sin que sea suficiente a efectos de probar este extremo su mera manifestación ante la Administración ni la aportación de los partes de atención médica, en uno de los cuales se pone de manifiesto que tiene amnesia del episodio, ni la presentación de diversas fotografías que lo único que ponen

de manifiesto es la existencia de unas grietas en la calzada, con un desnivel mínimo, pero no prueban que allí se produjera efectivamente la caída.

Por tanto, al margen de las manifestaciones de la reclamante, no existe ninguna prueba, testigo o documento oficial que acredite la veracidad de lo manifestado, en cuanto a la existencia del percance o a las circunstancias en que se produjo. Del atestado de la Policía Municipal, aportado por la reclamante y que obra en el expediente, junto con el parte de intervención de dicho Cuerpo, se deduce que los agentes se personaron en el lugar de los hechos cuando ya se había producido la caída, por lo que no presenciaron cómo ocurrió. En el parte referido se hace constar que la interesada se ha caído sola al circular con su bicicleta sin saber por qué. A su vez el atestado en el apartado versión de los implicados señala: "Voy circulando con la bicicleta y de repente, sin saber por qué, pierdo el control de la misma y me caigo", y en el apartado de causa probable indica: "Sin opinión definida. Se desconoce la causa de la caída".

Por otra parte, a mayor abundamiento, cabe señalar que, aunque se considera probado el percance y las circunstancias en que se produjo, el defecto era irrelevante y perfectamente visible a la hora en que se produjo el percance, a plena luz del día (a las 14:00 horas del 22 de agosto). El informe de 16 de octubre de 2017 emitido por el Área de Urbanismo, Infraestructura y Vivienda –reproducido en el antecedente de hecho cuarto del presente dictamen- indica que es cierto que el tramo en el que sucedió el percance, por su antigüedad y tipo de firme, presenta un buen número de juntas abiertas, lo que genera irregularidades que en su mayor parte oscilan entre 1 y 3 cm, tanto en horizontal como en vertical, por lo cual el riesgo no era elevado. En el atestado de la Policía Municipal se señala que la irregularidad que presenta el firme "no se sabe si puede haber influido en la caída".

Este Consejo Consultivo ha mantenido en numerosos dictámenes (49/2017, 75/2017, 418/2017, 596/2017 o 89/2018, entre otros) 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.

Es doctrina general mantenida por la jurisprudencia que cuando los defectos de las vías públicas conlleven un riesgo leve, fácilmente sorteable con una mínima atención y cuidado en la circulación, y tales defectos no hubieran producido accidentes anteriores de los que la Administración haya podido tener conocimiento, como en el presente supuesto, (a salvo otras circunstancias que puedan concurrir en otros casos), no puede imputarse jurídicamente a la Administración el daño que de ellos se derive. Esto es así porque, aunque el servicio de mantenimiento y vigilancia de las vías públicas debe tener unos niveles altos de exigencia, en razón de su funcionalidad 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 vías, 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 éstas creando un relevante riesgo para la circulación; 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 vías públicas o su desgaste progresivo, de una forma continuada, lo que requeriría un servicio de vigilancia y mantenimiento omnipresente que, a su vez, implicaría un sobredimensionamiento del mismo, con alta probabilidad inasumible económicamente.

Por ello cabe concluir que 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; en este caso, la existencia de grietas en la calzada, lo que no puede considerarse una situación de riesgo grave, dadas sus dimensiones.

El artículo 21.1 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establece que "El conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la



vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse”.

Por ello, a juicio de este Consejo, concurre lo que se ha venido denominando por la doctrina y la jurisprudencia el riesgo general de la vida. Este criterio negativo de imputación objetiva a la Administración de un cierto resultado dañoso, aunque no está expresamente establecido por la ley, se infiere de nuestro global sistema de responsabilidad extracontractual. En este sentido procede citar las Sentencias del Tribunal Supremo de fecha 2 de enero, 28 de marzo y 2 de junio de 2000, entre otras.

De acuerdo con este criterio, se trata de negar responsabilidad por aquellos hechos dañosos que el perjudicado tiene el deber natural y social de asumir como una incidencia normal y esperable en el natural acontecer de su existencia; de una eventualidad en la que, por las circunstancias en que se produjo, no se aprecia la existencia de un título de imputación adecuado y suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Local.

Por todo lo anteriormente expuesto, 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 Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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