



Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 18 de julio de 2019, 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 19 de junio 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. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite en esa misma fecha se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 306/2019, 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 8 de agosto de 2018, Dña. xxxx, de 66 años de edad en el momento de los hechos, presenta ante el Ayuntamiento de xxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida en la calle xx1, si bien conocida como calle xx2, de la citada localidad.



En su escrito expone que “El día 31 de julio de 2018 a las 21:30 h. aproximadamente, sufrí una caída en la calle xx2 a la altura del comercio (...) debido al mal estado del firme entre dos registros (...). Como resultado de la caída sufro fractura distal de radio y varias contusiones. Avisada la ambulancia se personó en el lugar junto con la Policía Local trasladándome al Hospital hhhh”.

Solicita una indemnización por los daños y perjuicios sufridos, sin cuantificar la cantidad reclamada, ya que no puede atender las mínimas necesidades de su casa, ni las suyas, ni las de su marido que tiene un grado de discapacidad del 60%.

Adjunta a su escrito copias de los informes de la asistencia sanitaria recibida, de la resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales en la que se le reconoce a su marido un grado de discapacidad del 60% desde el 29 de julio de 2018, del certificado de la Seguridad Social de la pensión mensual que percibe su marido y fotografías del lugar de los hechos.

Segundo.- Obra en el expediente parte de intervención de la Policía Local del día 31 de julio de 2018 en el que se indica que, tras recibir el pertinente aviso, los agentes intervinientes se personaron en el lugar de los hechos en el que identificaron a una mujer que se había resbalado con una tapa metálica de registro de una arqueta de telefónica y presentaba dolor en el brazo derecho. Inmediatamente llegaron los servicios sanitarios del 112 que, tras atender a la persona en el lugar, decidieron trasladarla al Hospital hhhh.

Tercero.- El 29 de agosto se requiere a la interesada la subsanación de su solicitud para que la complete aportando los medios de prueba de los que pretenda valerse, la cuantificación económica del daño y la declaración responsable de que no ha sido indemnizada ni va serlo por estos mismos hechos.

El 14 de septiembre la reclamante presenta un escrito en el que propone dos testigos y declara que no ha sido indemnizada por los mismos hechos. No determina la cantidad solicitada como indemnización.

Adjunta informes de la asistencia sanitaria recibida, justificante del pago de la tasa y solicitud de entrega del atestado elaborado por la Policía Local,



documentación relativa al estado de salud de su marido y fotografía y grabación del estado de la calle en el lugar donde se produjo la caída.

Cuarto.- Por Decreto de la Alcaldía de 8 de octubre se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada y se nombra instructora del procedimiento, lo que se notifica a la interesada y a la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

Quinto.- El 5 de noviembre de 2018 el Jefe de la Sección de Vías y Obras emite informe en el que expone lo siguiente:

“-Desconocemos las circunstancias en la que se produce la caída, en dicha fecha no se tenía conocimiento de defecto en la zona de referencia.

»-Con motivo de esta reclamación se ha procedido a visitar la zona observándose que el pavimento de calzada está bien. Los registros referidos son uno de qqqq1 y otro de qqqq2 que también están bien, solamente el registro de qqqq2 está a un mínimo desnivel sobre la rasante, pero sin que ello tenga que significar un obstáculo para el normal tránsito peatonal.

»-Para evitar hechos similares, se ha procedido a comunicar tal incidencia a qqqq2 compañía responsable de dicha tapa.

»-No se ha procedido por parte municipal a realizar ninguna actuación.

»-No conocemos la existencia de otras quejas ni antes, ni en el tiempo transcurrido desde que se produce dicha caída hasta la fecha de hoy, siendo una zona de una alta intensidad diario de tráfico peatonal”.

Sexto.- El 29 de enero de 2019 la compañía aseguradora manifiesta que “(...) no se puede determinar responsabilidad municipal, dado que, por un lado no se encuentra acreditado el nexo causal correspondiente entre el mal funcionamiento y el hecho acaecido.

»Según Informe Técnico enviado el pavimento de calzada está bien, los registros referidos son uno de qqqq1 y otro de qqqq2 que también están bien, solamente el registro de qqqq2 está a un mínimo desnivel sobre la rasante, pero sin que ello tenga que significar un obstáculo para el normal tránsito peatonal”.



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

Octavo.- El 29 de marzo se practica la prueba testifical en la que ambas testigos propuestas por la interesada, a la vista de las fotografías exhibidas, manifiestan que la vieron caerse en el lugar indicado por ella.

Noveno.- El 11 de abril la compañía aseguradora, a la vista de las declaraciones testificales, se ratifica en lo expuesto en su anterior informe y además añade que "Según testifical aportada, la zona era visible no había llovido y era verano, es justo la zona por donde más amplia esta la calle".

Décimo.- El 5 de junio de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no concurrir el nexo causal 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.



No obstante, cabe poner de manifiesto que han transcurrido más de seis meses desde que se presenta la reclamación (8 de agosto de 2018) hasta que se formula la propuesta de resolución (3 de abril de 2019), lo que constituye un incumplimiento del plazo previsto en el artículo 91.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

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 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, de Régimen Jurídico del Sector Público 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, nexos causales que implican 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 su reclamación la interesada manifiesta que los daños sufridos se produjeron al tropezar, debido al mal estado del firme entre dos tapas de registro.

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. 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 ha aportado un informe de la asistencia sanitaria recibida el mismo día de los hechos en el Complejo Asistencial de xxx1 en el que se recogen unas lesiones que resultan compatibles con la caída alegada.

En el informe elaborado por la Policía Local se pone de manifiesto que los agentes interviniente, tras recibir aviso, acudieron al lugar de los hechos donde identificaron a una mujer que se había resbalado con una tapa metálica de un registro de telefónica. A pesar de que los agentes no resultaron testigos del accidente, la inmediatez de la asistencia prestada a la parte reclamante por la Policía Local permite tener por acreditado que la reclamante se cayó al tropezar con el desnivel existente entre el pavimento y la tapa metálica de registro, lo que corroboran las declaraciones prestadas por los testigos propuestos.



Por lo tanto, lo que procede analizar es si el mal estado del pavimento alegado por la interesada tiene entidad suficiente para generar un riesgo, de lo cual se desprenderá si el daño sufrido por la reclamante es antijurídico o no, y por ende, la obligación de indemnizar de la Administración.

Si bien el Ayuntamiento tiene la obligación de mantener en estado adecuado para el tránsito peatonal la pavimentación y mantenimiento de vías públicas urbanas, este Consejo Consultivo ha señalado de manera reiterada que la obligación de la Administración Local de garantizar una adecuada pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas no puede entenderse en términos absolutos, en el sentido de exigir de la Administración una conducta tan exorbitante que le obligue a corregir cualquier deficiencia del pavimento por insignificante que ésta sea. El cumplimiento o no de aquella obligación sólo podrá determinarse en relación con el estándar mínimo exigible a la prestación del servicio público, de manera que sólo si la Administración no ha actuado conforme a dicho estándar podrá apreciarse responsabilidad patrimonial.

El funcionamiento del servicio público viario no se ajusta a los estándares de actividad mínima exigible y, por tanto, conllevará responsabilidad de la Administración, cuando las deficiencias del pavimento tengan entidad suficiente para generar una situación de riesgo sustancial. Por el contrario, los daños sufridos en una caída no serán antijurídicos cuando ésta se produzca como consecuencia de un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles, ya que no puede pretenderse que la totalidad de las aceras o calzadas de las vías públicas urbanas estén en un absoluto alineamiento, totalmente rasantes y carentes de la más mínima irregularidad.

El informe del jefe de la Sección de Vías y Obras -reproducido en el antecedente de hecho quinto del presente dictamen- señala que una vez visitada la zona observan que el pavimento de calzada está bien, así como registros referidos, cuya titularidad corresponde respectivamente a qqqq1 y a qqqq2. Únicamente el registro de qqqq2 está a un mínimo desnivel sobre la rasante, pero sin que ello tenga que significar un obstáculo para el normal tránsito peatonal.

En las fotografías aportadas se observa un nimio desnivel de la tapa de registro sobre el resto del pavimento, que no se considera con entidad suficiente para generar un riesgo.



En cuanto a la relevancia del desperfecto alegado, este Consejo Consultivo ha mantenido en numerosos dictámenes, entre otros el 49/2017, el 75/2017, el 418/2017 o el 35/2018 que un defecto como el examinado en el presente caso, no es idóneo para constituir un supuesto de anormal funcionamiento del servicio, por lo que se considera 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.

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 cuando 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.

A la vista de tales afirmaciones, cabe concluir que no se habría rebasado el estándar de seguridad exigible a los servicios públicos y que el percance podría haberse producido por una falta de diligencia en el deambular de la reclamante, dado que la caída se produjo con luz del día (21:30 horas del 31 de julio) y en el lugar más amplio de la calle, la cual es peatonal.

De este modo, el origen del daño estaría localizado en la esfera de imputabilidad de la víctima, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación.

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.

Ello 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".

Por todo lo 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 acera.

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

En Valladolid, en fecha al margen
DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE