



Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 21 de noviembre de 2019, 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**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 31 de octubre 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 5 de noviembre de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 542/2019, 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 15 de junio de 2018 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyyy, de 60 años de edad en el momento de los hechos, debido a una caída sufrida el día 17 de febrero de ese año, sobre las 19:30 horas,



al tropezar con un desnivel de un centímetro existente entre los adoquines en el interior del parque de cccc.

Adjunta a su escrito copia del informe del Servicio de Urgencias del Complejo Asistencial Universitario de xxxx y del informe médico pericial de valoración del daño al que adjunta fotografías del lugar de los hechos y de las lesiones sufridas. Propone prueba testifical.

Solicita una indemnización de 4.946,86 euros por las lesiones y los daños materiales (rotura de gafas) derivados de la caída.

**Segundo.-** Obra en el expediente informe del director del Área de Medio Ambiente de 24 de julio de 2018 en el que se señala lo siguiente: "Sin entrar a valorar la veracidad de los hechos, se observa la existencia de un resalte en el paseo pavimentado, probablemente debido a un asiento del terreno".

**Tercero.-** El 25 de octubre de 2018 se concede trámite de audiencia a la UTE qqq1 S.A. – qqq2 S.A., concesionaria del servicio de conservación de los viales públicos, la cual formula alegaciones en las que señala que no ha resultado acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños alegados, que se deben a la culpa exclusiva de la víctima.

**Cuarto.-** El 8 de enero de 2019 el ingeniero técnico agrícola emite informe en el que indica que: "Inspeccionada la zona, se toman las siguientes mediciones, de las que se adjuntan fotografías.

»Longitud: 80 cm.

»Profundidad: variable, siendo de 1,50 cm en su punto máximo".

**Quinto.-** El 30 de enero el asesor jurídico del Ayuntamiento emite informe en el que, señala la improcedencia de practicar la prueba propuesta, ya que aunque se admitieran los hechos sobre los que versa la reclamación, procedería su desestimación, pues "la irregularidad a la que se le imputa la caída resulta insignificante y no incumple con el estándar exigible si se tiene en cuenta que es una zona de paseo dentro de un parque, en los que son habituales y cotidianos esos resaltes por acción de las raíces de los árboles". Asimismo, manifiesta que no hay constancia de que se hayan producido otros siniestros en ese punto.



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

**Séptimo.-** El 9 de julio el asesor jurídico del Ayuntamiento, a la vista del escrito de alegaciones, se ratifica en su informe anterior.

**Octavo.-** El 16 de julio 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 (15 de junio de 2018) hasta que se formula la propuesta de resolución (16 de julio 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 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 de 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 caerse en el parque de cccc. Aporta fotografías en las que se observan pequeños resaltes entre los adoquines que configuran el pavimento de la zona de paseo del citado parque.

En el expediente se pone de manifiesto que la concesionaria del servicio de conservación de los viales públicos es la UTE qqq1 S.A. – qqq2 S.A.

Cuando se plantea, como en el presente caso, una responsabilidad patrimonial frente a la Administración Pública en la que interviene un contratista la doctrina jurisprudencial considera que existen dos posibilidades a la hora de resolver estos procedimientos:

1.- O bien la Administración estima, total o parcialmente, la reclamación administrativa por reconocer la concurrencia de un supuesto de responsabilidad patrimonial a su cargo, sin perjuicio de la posible acción de repetición una vez satisfecha la indemnización.

2.- O bien desestima la reclamación por considerar, como fundamento, que la responsabilidad corresponde al contratista, resolución que, sin reconocer derecho alguno a ser indemnizado, ni fijar cuantía alguna, deja



abierta la acción del perjudicado -si está conforme- para reclamar contra el contratista por la vía oportuna.

Lo que no podrá hacer la Administración es dictar ambos pronunciamientos a la vez.

A la vista de la postura mantenida últimamente por los tribunales, es doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León (entre otros, dictámenes 889/2012, de 27 de diciembre, 43/2015, de 19 de febrero, 154/2015, de 7 de mayo, 209/2015, de 24 de junio o 118/2016, de 7 de abril) la que considera que "debe ser la Administración quien deba responder ante el perjudicado, sin perjuicio de la posibilidad de que aquélla pueda repetir frente al contratista encargado de prestar el servicio o realizar la obra de que se trate".

En el presente caso, la interesada dirigió su reclamación ante Administración. 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", 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 reclamante 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 aporta informes de la asistencia sanitaria recibida en el Servicio de Urgencias del Complejo Asistencial Universitario de xxxx a las 20:15 horas del día de los hechos en el que se recoge una lesión (contusión de mano izquierda y rodilla derecha. HIC en párpado) que resulta compatible con la caída alegada.

Así mismo ha propuesto prueba testifical con identificación de una persona que la ayudó hasta que llegó la ambulancia, pues se dio aviso al 112, si bien el Ayuntamiento no ha procedido a la práctica de la citada prueba al entender que resultaba improcedente pues aunque se admitieran los hechos sobre los que versa la reclamación procedería su desestimación.



Así pues, la propia Administración municipal considera probado que se produjo la caída, al inadmitir la prueba testifical propuesta por la reclamante por no resultar controvertido el hecho.

Por lo tanto, lo que procede analizar es si la deficiencia alegada tiene entidad suficiente para generar un riesgo de lo cual se desprenderá si el daño sufrido por el 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.

La reclamante alega que la caída se produjo en una zona del paseo donde existe una diferencia de nivel entre dos adoquines de un centímetro, lo que unido a la escasa visibilidad del momento (19:30 horas del 17 de febrero) provocó que tropezara y se cayera.

Tal y como se desprende del informe director del Área de Medio Ambiente -reproducido en el antecedente de hecho segundo del presente dictamen- se





observa la existencia de un resalte en el paseo pavimentado, probablemente debido a un asiento del terreno. El informe del ingeniero técnico agrícola - reproducido en el antecedente de hecho quinto del presente dictamen- manifiesta que la profundidad entre los adoquines en una longitud de 80 centímetros es variable, siendo de 1,50 cm en su punto máximo. La propia interesada en su escrito de reclamación señala que la diferencia de nivel es de un centímetro. Asimismo de las fotografías aportadas por la reclamante se pone de manifiesto que la diferencia de nivel resulta insignificante.

Este Consejo Consultivo ha mantenido en numerosos dictámenes, entre otros el nº 49/2017, el nº 75/2017, el nº 418/2017, el nº 35/2018 y el nº 222/2019 que un defecto como el de referencia 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. 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 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.

En el presente supuesto, la diferencia de nivel existente entre los adoquines, situados en la zona de paseo del parque, no constituye un elemento objetivo de riesgo para el tránsito de peatones por cuanto resulta insignificante.

Por ello, 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, pues podría haber eludido el desnivel con un mínimo de cuidado, de acuerdo con las circunstancias concurrentes (anchura del paseo peatonal dentro de un parque en el que resaltes de las características del descrito son habituales y cotidianos por la acción de las raíces de los árboles y no existencia de ningún impedimento de visibilidad, pues



a pesar de producirse la caída a las 19:30 horas del 17 de febrero, no se ha alegado ningún fallo o inexistencia del alumbrado público.).

Por tanto, el daño alegado no resulta antijurídico, por lo que la reclamación debe desestimarse al no existir nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público municipal.

### **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.