



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 5 de noviembre 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 362/2020

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 15 de octubre de 2020 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 calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 16 de octubre de 2020, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 362/2020, 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 8 de noviembre de 2019 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyyy, de 58 años de edad en el momento de los hechos, debido a una caída sufrida el 26 de junio de 2019, sobre las 15:30 horas, al bajar



del autobús en la parada sita en la calle cccc, a la altura del número 46, como consecuencia del mal estado de la calzada, por la existencia de un agujero entre el asfalto y el bordillo de la acera, que no se advertía ni se encontraba señalizado.

Solicita una indemnización de 3.175,55 euros por los daños y perjuicios sufridos.

Adjunta al escrito fotografías del lugar de los hechos, así como copias de diversa documentación médica, del informe clínico de Urgencias del día de los hechos, de la Resolución de la Dirección Provincial de Educación de xxx2, de 21 de agosto de 2019, que declara el accidente sufrido por la reclamante accidente en acto de servicio, del escrito de la empresa de prevención de riesgos laborales y de las facturas en concepto de taxi y adquisición de bastón inglés. También solicita la práctica de prueba testifical.

Segundo.- El 3 de diciembre de 2019 el Área de Ingeniería Civil informa de que debe recabarse informe del Área de Medio Ambiente, la cual emite informe el 15 de enero de 2020, con el siguiente contenido:

“Con fecha 13/01/2020 personal de esta Sección de Aguas ha efectuado visita a la zona de la incidencia denunciada, comprobando que la tapa de registro no presenta deficiencia alguna y que el pavimento que se encuentra en mal estado es el remate del pavimento con el bordillo, lo cual es competencia del Área de Ingeniería Civil.

»Por otro lado, se comprueba que el remate del pavimento con el bordillo que se encontraba en mal estado ha sido reparado, como se comprueba en la foto que se adjunta. Esta sección ha constatado que esta reparación no ha sido efectuada por la empresa concesionaria del Servicio de Aguas, qqqq, S.A”.

Tercero.- El 20 de mayo de 2020 el asesor jurídico del Ayuntamiento emite informe en el que considera que procede desestimar la reclamación.

Expone que “a la vista de las fotografías obrantes en el expediente se advierte que la irregularidad a la que se imputa el accidente es la falta de aglomerado asfáltico en la calzada, justo al lado de la acera, dejando un hueco de escasas dimensiones en el que resulta prácticamente inverosímil pisar sin hacerlo también en el bordillo”, y que “para salvar la diferencia de rasante entre



el bordillo y la calzada es preciso extremar el cuidado y mirar al suelo, incluso haciéndolo al bajar del autobús, se entiende que cualquiera que hubiera observado esa mínima diligencia habría salvado ese obstáculo sin dificultad”.

El citado informe también pone de relieve que no hay constancia de siniestros en dicho lugar.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia a la interesada, el 16 de junio presenta alegaciones en las que advierte de que no se ha practicado la prueba testifical solicitada, muestra su disconformidad con el informe jurídico y reitera la pretensión inicialmente deducida.

El 1 de julio el asesor jurídico del Ayuntamiento, a la vista de las alegaciones formuladas, se ratifica en el informe anteriormente emitido.

Quinto.- El 13 de octubre de 2020 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.



No obstante, ha de ponerse de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (8 de noviembre de 2019) hasta que se formula la propuesta de resolución (13 de octubre de 2020), lo que constituye una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

Conviene también reprochar la falta de realización de la prueba testifical solicitada por la interesada, reiterada en sus alegaciones, pese a que la existencia de la caída es aceptada implícitamente por la entidad local. Lo correcto hubiera sido atender a lo señalado el artículo 77.3 de la LPAC, que dispone que "El instructor del procedimiento solo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada".

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida LPAC. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, 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 (LBRL), en relación con el artículo 92 de la LPAC.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC.

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, de Régimen Jurídico del Sector Público, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.



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 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 la esfera de las Administraciones locales, el artículo 54 de la LBRL 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". Este precepto es



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.

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios para la "pavimentación de vías públicas" de acuerdo con el artículo 26.1.a) de la LBRL, lo que necesariamente incluye su mantenimiento.

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, por todas, en Sentencia de 8 de marzo de 2019, "(...) la pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no solo 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".

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 LPAC. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

Es doctrina de este Consejo Consultivo de que no basta la simple declaración de la reclamante para dar por probado el suceso en el que se fundamenta la pretensión indemnizatoria (por todos, Dictámenes 1097/2007 y 19/2020). Sin embargo, en el presente caso resulta que, pese a los esfuerzos



probatorios de la reclamante, no se ha practicado la prueba testifical propuesta. Considera este Consejo que las carencias de la instrucción del procedimiento no pueden beneficiar a quien las ha provocado, motivo por el cual, atendida además la naturaleza de la lesión sufrida, compatible con los hechos alegados, ha de darse por cierta la versión de la reclamante.

Debe tenerse presente que este Consejo ha señalado, de forma reiterada, que la calzada es una zona que no está específicamente prevista y/o preparada para el tránsito de peatones, sino para el de vehículos, lo cual implica que el pavimento no tiene las mismas características que las zonas destinadas legal y reglamentariamente a la circulación de peatones.

En el presente caso, las fotografías acreditan que la deficiencia alegada se ubica en la calzada muy cerca del bordillo, y el informe emitido por el asesor jurídico del Ayuntamiento considera que dicha deficiencia no puede ser considerada como objetivamente peligrosa, tanto por su ubicación y características, y estima que se trata de un "hueco de escasas dimensiones en el que resulta prácticamente inverosímil pisar sin hacerlo también en el bordillo", como por la inexistencia de siniestros en dicho lugar.

Ha de tenerse en cuenta en el caso examinado que el siniestro ocurre de día, sin que se acredite la existencia de mala visibilidad, y que al bajar de un autobús se debe emplear un mínimo cuidado para evitar percances.

Todo ello conduce a considerar que el origen del daño estaría localizado en la esfera de responsabilidad de la víctima, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación. Debe recordarse que la deambulación por las vías públicas exige del peatón una mínima diligencia en su caminar.

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 consecuencia, al no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administraci3n, 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 Dña. yyyy, debido a los daos sufridos en una ca3da por el mal estado de la calzada.

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