



Sr. S. de Vega, Presidente  
  
Sr. Ramos Antón, Consejero y  
Ponente  
Sra. Ares González, Consejera  
Sr. Herrera Campo, Consejero  
  
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. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 369/2020**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 21 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. yyy1, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 369/2020, 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. Ramos Antón.

**Primero.-** El 5 de marzo de 2019 Dña. yyy1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante al Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños sufridos el 16 de febrero de 2019, sobre las 17:45 horas, al caer en un talud sin protección ni señalización, cuando iba recoger el coche estacionado en la calle ccc de la localidad de xxx2. Señala que el talud viene formado por la diferencia entre la pendiente de la calle por la que transitaba y otra de menor anchura y



que la caída le ocasionó fractura del radio distal desplazada y de apófisis estiloides cubital, que precisó ser intervenida quirúrgicamente el 19 de febrero.

**Segundo.-** El 29 de mayo el arquitecto colegiado encargado de los servicios técnicos municipales emite informe en el que se indica lo siguiente:

»Primero.- (...).

»• La zona donde presumiblemente se produjo el accidente es un punto perteneciente a la Red Viaria de ámbito local del municipio de xxx1, concretamente el incidente se produce en la calle cccc del núcleo rural de xxx2.

»• Que en ese punto, se da un `lugar´ (supuestamente donde se produjo el incidente) donde aparece un ensanchamiento de la calzada con motivo de la ubicación de una salida de otro ramal donde se supone que se aprovechó esta circunstancia para aparcar un vehículo de tamaño medio.

»• Que ese punto no se encuentra señalizado con algún tipo de advertencia y que en la zona tampoco se da ningún tipo de vallado o protección de caídas accidentales.

»• Que este tipo de encuentros de calles con aparición de taludes de este tipo es común en todo el municipio puesto que la orografía es propicia para ello, ya que prácticamente todos los núcleos rurales (en este valle y en el anejo) van ganando en altura a la vez que se introduce el visitante en ellos.

»• Que todos y cada uno de estos puntos, en realidad, son innumerables en todas y cada una de las localidades del municipio no se han podido corregir ni vallar ni señalar hasta ahora dado lo numerosos que son, existiendo en la actualidad una gran concienciación, por parte de la actual Corporación Municipal, de solventar estos asuntos en un proyecto futuro que se irá implementando poco a poco dado los escasos medios de los que se dispone como más adelante se explicará.

»Segundo.- (...) se tienen ciertas dudas en cuanto a lo relatado.

»En un principio se dice que el incidente se produce cuando Dña. Mª yyy1 va a acceder a su automóvil, es decir, que de ese automóvil ya se había bajado alguna vez con anterioridad. Luego si ya se había bajado con anterioridad y dado,



según su narración lo evidente que es el talud, ¿por qué no se cayó la primera vez que se bajó y ahora sí?, es decir, cuando se aparcó el automóvil.

»Es evidente que el talud existe, que no está vallado ni señalizado y que tiene cierta magnitud (tampoco se sabe desde qué altura se cayó) pero también es evidente, por esto mismo, que la presencia real del mismo es grande como para no verlo, puesto que si fuera de esta manera se podría haber caído igualmente el propio automóvil, cosa que no sucedió contradiciendo así la versión que dice que ni ella ni sus acompañantes se percataron de su existencia; el conductor sí lo debió ver puesto que aparcó sin caerse por el talud.

»También se apunta al momento del suceso. Se dice, casi exactamente, la hora a la que aconteció el mismo que fue en fecha de 16 de febrero de 2019 y a las 17,45h. Esto se entiende que es para hacernos ver que el incidente se produjo de noche (en esa fecha lo es) y para remarcar que de esta manera y dado que no estaba señalizado el talud no se podía apercibirse de él.

»Esto podría ser cierto de no darse, aparte de las circunstancias anteriores, la ubicación de una farola en las inmediaciones de la zona de incidencia, lo que daría visibilidad clara para poder vislumbrar el talud de referencia. El báculo está ubicado en una zona correcta para ofrecer la luminosidad suficiente como para poder controlar el espacio y las características de este.

»Tercero.- (...).

»El municipio de xxx1 está compuesto por 21 localidades de las cuales una parte amplia están ubicadas en las laderas de los valles en los que se encuentran (sobre todo en la parte alta del Valle del xxx3 y del Valle del xxx4). Estas localidades tienen casi todas la misma distribución orográfica y es que se van ganando en altura física a la vez que se va adentrando en la propia localidad.

»Esto hace que las localidades muchas veces se organicen en bancadas de edificaciones, coincidentes con las calles, pero que al darse mucha diferencia de altura entre una y otra fachada de las mismas se den cambios de alineación repentinas lo que originan estos taludes a los que se alude en el escrito de Dña. yyy1. Esto no es un caso puntual. De este tipo de situaciones están llenas las localidades de xxx1, xxx5, xxx6, xxx7, xxx8...



»Esta es la causa de que no se puedan acometer todas las intervenciones de todas las localidades. Veamos, el Excmo. Ayuntamiento de xxx1, dado sus medios limitados no dispone ni de presupuesto, ni de medios humanos, ni de capacidad real,... para poder acometer estas obras. Si bien es cierto que desde estos Servicios Técnicos ya se está planteando una estrategia de trabajo para un futuro inmediato, esto no va a poder acometerse más que de manera gradual y de manera muy limitada.

»En las obras de asfaltado, hormigonado, obras de nueva creación, nuevas alineaciones, (...) de las que se tienen constancia se obliga, ya sea al propietario, al ejecutante de las obras, al licitante (...) a tener estos puntos en cuenta y a dar una solución apropiada para ello, pero es en los existentes desde hace tiempo donde se da la carencia de solución”.

Tras lo expuesto, concluye que no cabe apreciar en el caso relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público.

**Tercero.-** El 30 de mayo la reclamante aporta documentación acreditativa de la representación que otorga a favor de D. yyy2, documentación clínica sobre el diagnóstico y tratamiento de las lesiones, parte de alta por mejoría obtenida el 26 de agosto de 2019 y nóminas de su marido, referidas a los meses de febrero y marzo de 2019, en los cuales hubo de solicitar baja no retribuida para asistir a su mujer e hijos pequeños tras el accidente.

**Cuarto.-** Mediante escrito de 26 de febrero de 2020, el instructor señala que “En lo relativo a los expedientes de otros siniestros de personas y vehículos ocurridos en C/ cccc de la localidad de xxx2, por medio del presente se pone en su conocimiento que no se ha encontrado constancia alguna de la existencia de ninguno de ellos”. Por otra parte, adjunta escrito presentado en el Ayuntamiento el 9 de agosto de 2016 en el que, teniendo en cuenta el aumento de población en días estivales, se solicita el establecimiento en el lugar de medidas de seguridad apropiadas para personas y vehículos.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia, el 17 de marzo la reclamante presenta otro escrito de 3 de julio de 2018, en el que un particular insta del Ayuntamiento la adopción de medidas de seguridad. A su vez, cuantifica la indemnización reclamada en un total de 27.804,83 euros, con el desglose que detalla por los conceptos de lesiones temporales, permanentes, perjuicio personal por intervención quirúrgica y lucro cesante derivado del permiso no retribuido de



su cónyuge y del gasto en el informe de valoración del daño corporal de 5 de marzo de 2020, que aporta junto con la factura de honorarios por su elaboración.

**Sexto.-** El 14 de octubre de 2020 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

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 (LPAC). No obstante, se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en su artículo 91.3, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC. Tal dilación contraría los principios de buena administración y el de control del gasto público ligado a la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, considerado el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización se vaya a conceder a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

Por otra parte, la propuesta de resolución se limita a relacionar las actuaciones practicadas en el procedimiento, sin contener una motivación de la desestimación. De acuerdo con el artículo 88.6 de la LPAC, la motivación puede realizarse mediante la aceptación de informes o dictámenes pero, para ello, su contenido debe incorporarse al texto, lo que deberá sanarse en la propuesta y en la resolución que se dicte de conformidad con lo establecido en los artículos 81.2 y 91 de la LPAC.



**3ª.-** Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC y se ha acreditado la representación en los términos por ella establecidos. 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 interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC, esto es, antes de transcurrir el plazo de un año desde la fecha del hecho causante.

**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 (LRJSP), 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, 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.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyy1, a causa del defectuoso estado de la calzada por la que transitaba.

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.

La eventual responsabilidad del Ayuntamiento encuentra además su base en el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, el cual 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".

El artículo 26.1.a) de la LBRL asigna a los municipios competencia para la pavimentación de vías públicas y el artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, determina que "1. Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores



condiciones posibles de seguridad para la circulación, y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. (...)”.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la reclamante fue o no consecuencia del defectuoso estado de la vía pública, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas conviertan a estas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa que pueda producirse con independencia del actuar del administrado, porque de lo contrario, aquel se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non*, condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es la prueba de la existencia de una relación directa, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión legal, de una lesión que sea “consecuencia de” los servicios públicos.

Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987 y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente de difícil consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace preciso entre uno y otro elemento. Esta prueba, como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues si este no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el deber jurídico de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado.





La carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit y onus probandi incumbit actori*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados. Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

En el supuesto sometido a dictamen, a la vista de los documentos que integran el expediente, no puede considerarse probada la realidad del suceso en que se fundamenta la pretensión. Así, la versión que consta en la reclamación no se corrobora por declaración testifical alguna o por parte de intervención de cualquier servicio público, de modo que no existe prueba fehaciente que permita demostrar que la lesión se produjera en el lugar señalado en el escrito de reclamación, ni que ello ocurriera como consecuencia del defectuoso estado de la calzada. Por ello, siguiendo la doctrina de este Consejo Consultivo, en el sentido de que no basta la simple declaración del interesado para dar por probado el suceso en el que se fundamenta la pretensión indemnizatoria (por todos Dictamen 1097/2007), procede por esta sola circunstancia la desestimación de la reclamación.

Sin perjuicio de ello, a mayor abundamiento, como resulta del detallado informe de los servicios técnicos municipales que se ha transcrito parcialmente en el antecedente segundo del dictamen, la reclamante conocía la configuración de la calle, puesto que al tiempo del accidente se disponía a coger su coche previamente aparcado y, pese a producirse a las 17:45 horas, de noche en el mes de febrero, dicho lugar estaba iluminado por una farola. 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, lo que determinaría la ruptura de un eventual 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".



Además, como informó el instructor, no consta la existencia de otros accidentes en el lugar, y el Ayuntamiento, tal como refiere el informe técnico municipal, está procediendo a dar solución gradual a estos puntos, que son muy numerosos en la zona en atención a la distribución orográfica de las localidades del municipio, por lo que su actuación puede considerarse ajustada al estándar exigible a la vista de las circunstancias del lugar.

Por ello, al no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, 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. yyy1, 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.