



Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de diciembre de 2020, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 406/2020

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 10 de noviembre 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 D. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 12 de noviembre de 2020, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 406/2020, 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 a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 4 de mayo de 2018 D. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos en una caída el 11 de septiembre de 2017, en la calle cccc de dicha localidad, al tropezar con un socavón y una hendidura existentes en el paso de



cebra por el que cruzaba la calzada. El accidente le ocasionó lesiones en su hombro derecho, por lo que fue trasladado por el Servicio 112 a un centro hospitalario y causó baja laboral.

Solicita una indemnización total de 6.985,42 euros, con el desglose que detalla por los conceptos de 134 días de perjuicio personal particular moderado.

Adjunta a su escrito reportaje fotográfico, documentación médica y partes de alta/baja. Propone la práctica de prueba testifical.

Segundo.- El 21 de junio el Servicio de Vialidad municipal informa de que el estado del firme en su conjunto en la c/ cccc es deficiente, dada su antigüedad y las actuaciones de canalizaciones que se han realizado en dicha zona. Relata que "Se han realizado diversas actuaciones de mantenimiento en los últimos meses, llevándose a efecto la última con fecha 20 de junio del presente año. Está previsto un refuerzo de calzada en toda la c/ cccc el próximo mes de septiembre, siempre que previamente se hayan realizado los trabajos de renovación de las redes de distribución de agua".

Tercero.- El 15 de octubre se concede trámite de audiencia a la empresa concesionaria de la conservación de viales, UTE qqq1-qqq2, que presenta alegaciones el 8 de noviembre de 2018 en las que niega su responsabilidad por cuanto el desperfecto era perfectamente visible a plena luz del día, momento en que acaece el accidente (12:20 horas).

Cuarto.- Se incorpora al expediente:

- Chat del Servicio 112 en el que no consta parte de intervención.
- Declaración del testigo propuesto por el reclamante que ratifica su versión de los hechos.
- Valoración médica efectuada a instancia del Ayuntamiento, que considera ajustado el importe de la reclamación.

Quinto.- El 24 de agosto de 2020 el asesor jurídico del Ayuntamiento considera en su informe que procede estimar parcialmente la reclamación pues, si bien reconoce la entidad del desperfecto, inadmisibles en una zona como un



paso de peatones, la entidad de este -gran grieta transversal- y el momento en que se produjo el percance –mediodía- hacen que dicho desperfecto resultara visible. Considera responsable solidariamente a la entidad local y a la concesionaria del servicio de conservación de viales.

Sexto.- Concedido trámite de audiencia a la empresa concesionaria y al reclamante, el 9 de septiembre este presenta alegaciones en las que reitera la pretensión y se opone a la apreciación de la concurrencia de culpas. A su vista, se emite nuevo informe jurídico el 30 de octubre de 2020, en el que se propone desestimar las alegaciones presentadas.

Séptimo.- El 4 de noviembre de 2020 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación, en la que el Ayuntamiento asume la responsabilidad en un 50 %, por importe 3.491,71 euros.

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), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

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 al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a 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.

El interesado 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 la 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 D. yyyy, 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.

El artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, establece que "1. 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".

Por su parte, la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo



339/1990, de 2 de marzo, vigente al tiempo del accidente, impone en su artículo 57.1 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 expresión "mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación" constituye un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido habrá que interpretar teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto; y el término "posibles" nos conduce necesariamente a la fijación de los niveles exigibles de eficiencia para la disminución de riesgos, en la gestión del servicio público de carreteras. La fijación de ese "estándar" está en función del desarrollo de la Administración Pública y de la sociedad donde se centra su actividad al servicio objetivo de los intereses generales.

Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado (Dictamen 3225/2002, de 9 de enero de 2003, entre otros), "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 aquella está obligada a garantizar".

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 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, o 154/2015, de 7 de mayo), la que considera que "debe ser la Administración quien deba responder ante el perjudicado, sin perjuicio de la posibilidad de que aquella pueda repetir frente al contratista encargado de prestar el servicio o realizar la obra de que se trate".

Sin perjuicio de lo anterior, para llegar a declarar la citada responsabilidad patrimonial de la Administración, hay que analizar si se dan los requisitos necesarios para su nacimiento, esto es la efectiva producción de un daño antijurídico, que el interesado no tiene el deber jurídico de soportar, derivado de una relación de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos.

La determinación de la relación de causalidad necesaria para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, los daños ocasionados fueron o no consecuencia del deficiente funcionamiento del servicio, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre este y el daño producido.

El Tribunal Supremo, en Sentencia 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 convierta a estas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados 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.

Para que responda la Administración es precisa, pues, una relación directa de causalidad entre el hecho y el daño producido, que no sea interrumpida por la actuación de terceros o la propia víctima.

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, inmediata y exclusiva 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, cabe apreciar la existencia de una relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento anormal del servicio público, por cuanto el informe técnico emitido en el procedimiento, la declaración de un testigo presencial de la caída y las fotografías incorporadas al expediente, acreditan el defectuoso estado de conservación del lugar en que se sitúa el punto del accidente donde tropezó el reclamante, que se encontraba atravesando un paso de peatones.



El uso peatonal de esta zona de la calzada (paso de cebra) exige que la pavimentación de la vía sea adecuada no solo para la circulación de vehículos sino también para el tránsito de personas. Ello obliga al Ayuntamiento a extremar la diligencia en el mantenimiento de la calzada tanto en el espacio señalado para el paso de los peatones como en las franjas de la calzada inmediatas a él, puesto que es razonable pensar que los peatones que cruzan la calle puedan en un momento ocasional ocupar los laterales del paso de cebra (en este sentido dictámenes del Consejo Consultivo núms. 751/2011, de 30 de junio, 459/2012, de 30 de agosto o 529/2012, de 13 de septiembre).

Por ello, al ser el Ayuntamiento el responsable de la pavimentación y mantenimiento de vías públicas urbanas (artículo 26.1.a) de la LBRL), la reclamación debe estimarse. Sin perjuicio de ello, como señalan los informes jurídicos emitidos en el procedimiento, tampoco puede desconocerse que “el socavón se encuentra en el medio de una grieta transversal que de alguna forma avisa de dicho obstáculo, especialmente a plena luz del día, por lo que teniendo en cuenta que el percance aconteció a mediodía, se aprecia cierta falta de atención del reclamante al deambular. Así las cosas, se estima concurrencia de culpas que, a falta de otro criterio, debe distribuirse equitativamente al cincuenta por ciento”.

De este modo, se considera adecuado el criterio de reparto de la responsabilidad que se propone en atención a la circunstancia de visibilidad del desperfecto que pone de manifiesto en el informe jurídico, que aprecia la concurrencia de la conducta del interesado en la producción del daño, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación.

6ª.- Sobre el importe de la indemnización a abonar, tanto el interesado como la Administración coinciden en la valoración de los daños, por lo que, en atención a la concurrencia de culpas apreciada, deberá reconocerse al interesado el 50 % de la cantidad resultante, que asciende a 3.492,71 euros –se aprecia un error aritmético en los cálculos efectuados por el Ayuntamiento, que debe ser corregido- la cual, en cualquier caso, deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34.3 de la LRJSP.



III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución estimatoria parcial, por importe de 3.492,71 euros, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, 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.