



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 22 de diciembre de 2020, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 430/2020

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 24 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. yyy2, en nombre y representación de Dña. yyy1, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 25 de noviembre de 2020, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 430/2020, 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 23 de septiembre de 2019 D. yyy2, en nombre y representación de Dña. yyy1, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos en una caída ocurrida el 9 de diciembre de 2018, en un paso de cebra situado en la calle ccc1 de esa localidad, al tropezar con un obstáculo de arena sin señalizar que



une el paso de cebra con la acera, lo que le provocó una fractura de húmero izquierdo. Reclama una indemnización de 7.854,46 euros.

Aporta fotografías del lugar del accidente, copia del parte de intervención de la Policía Local y diversa documentación médica.

Segundo.- El 10 de enero de 2020 el Servicio de Vías Públicas, Conservación y Mantenimiento emite informe en el que señala lo siguiente: "La zona que indica la reclamante se corresponde con un paso de peatones cuya rasante se modificó con los trabajos de mejora de la urbanización en Pº ccc2, lo que supuso una elevación del bordillo de 5-6 cm sobre el asfalto existente, por lo que se procedió a construir una pequeña rampa de mortero de cemento para evitar la formación de un escalón (como se aprecia en una de las fotografías aportadas por la reclamante), en tanto no se realizasen las labores de asfaltado de la calzada. Dicho asfaltado se finalizó con fecha 14 de diciembre de 2018, con lo que quedó eliminado el desnivel".

Tercero.- Concedido trámite de audiencia, no se presentan alegaciones.

Cuarto.- El 10 de noviembre 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 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 ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración del artículo 12.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que consagra el derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente 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.

3ª.- La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con el artículo 4 de la LPAC, y está acreditada su representación. La competencia para resolver la reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a los artículos 124.4.ñ) y 124.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la LPAC.

La reclamación se ha interpuesto 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 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, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la 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 una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños sufridos en una caída por el mal estado de la vía pública, en concreto un paso de peatones.

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 2.568/86, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, 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”.

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios para la “pavimentación de vías públicas” y que estas se encuentren en buen estado de conservación para que se pueda transitar por ellas con seguridad y sin peligro (artículos 25.2.d y 26.1.a de la LBRL).

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en la sentencia de 8 de marzo de 2019, entre otras, ha señalado que “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”.

Ahora bien, 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 esta sea. El cumplimiento o no de aquella obligación solo podrá determinarse en relación con el estándar mínimo exigible a la prestación del servicio público, de manera que solo si la Administración no ha actuado conforme a dicho estándar podrá apreciarse responsabilidad patrimonial.

En este sentido, el funcionamiento del servicio público viario no se ajusta a los estándares de actividad mínima exigible y por ende conlleva responsabilidad de la Administración, cuando las deficiencias del pavimento tienen entidad suficiente para generar una situación de riesgo sustancial.

La propuesta de resolución considera que procede desestimar la reclamación, entre otros motivos, por no existir prueba suficiente del modo en que se produjeron los hechos.

El caso plantea así la cuestión de cómo valorar la prueba practicada, a los efectos de comprobar si resulta acreditada la realidad del accidente tal como manifiesta la recurrente, así como la existencia de las lesiones padecidas como consecuencia del mismo. Este Consejo no comparte el criterio del instructor, quien concluye que no han resultado acreditados los hechos. A este respecto, una apreciación conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente y, en especial, la declaración de la interesada y el informe de la Policía Local en el que se indica



que se acude al lugar de los hechos -donde los servicios sanitarios se encontraban auxiliando a la reclamante- y que varios vecinos confirman la versión dada por esta, permiten presumir la veracidad de esta.

Por lo tanto, a la vista de la reclamación de la interesada y de los documentos aportados, se puede presumir la verosimilitud de la forma en que sucedió la caída. Debe señalarse que la reclamante manifiesta en su escrito que caminaba acompañada por su marido, de tal manera que si la entidad local consideraba insuficiente la prueba de los hechos, podía haber interesado su declaración. Por lo expuesto, sería por completo irrazonable exigir una mayor carga probatoria.

No hay que olvidar que la finalidad de la prueba no es obtener un elemento de certeza -lo que casi nunca es posible-, sino de convicción. De ahí la admisibilidad de la prueba indiciaria y la regla general de libre valoración de la misma por el órgano a quien compete decidir. Con estas premisas, la única conclusión posible en este caso es que ha de tenerse por acreditado el hecho dañoso y la intervención causal en la producción del mismo.

De conformidad con lo anteriormente expresado, este Consejo Consultivo entiende que, a pesar de no resultar prueba directa y concluyente del evento dañoso y de su conexión causal con el funcionamiento del servicio público, sí son de apreciar indicios suficientes y datos indirectos como para formar la convicción de la verosimilitud de los hechos alegados por la reclamante.

6ª.- En cuanto al fondo del asunto, debe señalarse que el uso peatonal de la zona de la calzada que se corresponde con un paso de peatones exige que la pavimentación de la vía sea adecuada no solo para la circulación de vehículos sino también para el tránsito de personas.

Sin embargo, sobre el cumplimiento de esta obligación, 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 esta sea. El cumplimiento o no de aquella obligación solo podrá determinarse en relación con el estándar mínimo exigible a la prestación del servicio público, de manera que solo 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 ende conllevará responsabilidad de la Administración, cuando las deficiencias del pavimento tienen entidad suficiente para generar una situación de riesgo sustancial. Por el contrario, los daños sufridos en una caída no serán antijurídicos cuando esta se produzca a 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.

Las fotografías incorporadas al expediente así como el informe de servicio ponen de relieve que el obstáculo alegado de contrario se corresponde con una rampa de mortero de cemento colocada precisamente para salvar la formación de un escalón entre la acera y la calzada en tanto no se ejecutaran las labores de asfaltado definitivo, llevadas a cabo cuatro días después de los hechos, por lo que, a juicio de este Consejo, no supone ni un obstáculo ni un desperfecto de entidad considerable, encontrándose en condiciones aceptables de conservación y mantenimiento para los viandantes, siendo salvable con una diligencia media.

En atención a las circunstancias descritas, este Consejo considera que 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 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 ello, al no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, la reclamación debe desestimarse.

7ª.- Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, consta en el expediente nota manuscrita en la que figura fecha para la celebración de juicio. De resultar esto cierto y de haberse interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación, por silencio administrativo, de la reclamación de responsabilidad patrimonial, resulta obligado advertir de que, si antes de dictarse la resolución definitiva en el seno de este procedimiento,



hubiera recaído sentencia firme, no procedería ya dictar resolución alguna en vía administrativa, sino dar cumplimiento en sus propios términos al fallo de la sentencia.

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 D. yyy2, en nombre y representación de 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.