



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 16 de diciembre de 2021, 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 468/2021**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 21 de octubre de 2021 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 un accidente por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 26 de octubre de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 468/2021 y se inició 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 11 de abril de 2019 D. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos (politraumatismos) por una caída cuando circulaba en bicicleta el 26 de enero de 2019, sobre las 12:30 horas, por la calle cccc de dicha localidad, a la altura del número 20, debido al mal estado de la calzada en ese punto.

Adjunta a su escrito acompaña reportaje fotográfico relativo al estado de la calzada y copia de diversa documentación médica, de los partes de baja y alta por incapacidad temporal y del informe estadístico elaborado por la Guardia Civil de Tráfico.

Previo requerimiento, el interesado aporta escrito en el que cuantifica la indemnización solicitada en 25.367,47 euros.

**Segundo.-** El 30 de abril de 2019 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento, lo que se comunica al interesado.

**Tercero.-** El 1 de diciembre de 2020 el arquitecto municipal emite informe en el que, entre otros extremos, hace constar lo siguiente:

«Primero.- El lugar donde se produjo la caída es una calzada de un polígono industrial muy transitado por todo tipo de vehículos con gran afluencia de vehículos pesados.

»Segundo.- En ese vial, a la altura donde sucedieron los hechos, existen dos resaltes consecutivos, correctamente señalizados verticalmente, colocados por la necesidad de reducir la velocidad ante la afluencia de peatones en las inmediaciones.

»Tercero.- En las fotografías aportadas se aprecian múltiples ampliaciones de las zonas de asfalto deterioradas donde se dice que se produjo el accidente y se aprecia la proximidad de los resaltes mencionados, cuya altura es muy superior a las grietas que presenta el asfalto en esa zona. (...),

»Sexto.- Por ese mismo vial circulan a diario gran cantidad de vehículos de todo tipo, incluidas bicicletas sin que se haya tenido conocimiento de caídas similares debido al estado de la vía. En la misma vía existen varios resaltes de dimensiones muy superiores a las grietas del asfalto, algunos situados a escasos metros y correctamente señalizados para aminorar la velocidad. (...).”

El informe concluye indicando que “El técnico que suscribe entiende que no es suficiente causa, la existencia de grietas de ese tamaño en el asfalto para ocasionar, en condiciones normales de circulación, una caída y por lo tanto no se considera que se trate de un anormal funcionamiento de la Administración”.

**Cuarto.-** Concedido trámite de audiencia al reclamante, el 6 de abril de 2021 presenta alegaciones en las que muestra su disconformidad con el

contenido del informe técnico emitido, indica que la bicicleta con la que circulaba es de tipo montaña todoterreno con rueda de 29 pulgadas, y reitera su pretensión inicial. Junto al citado escrito aporta reportaje fotográfico relativo al estado actualizado del bache y de la zona donde indica se produjo la caída.

**Quinto.-** El 20 de octubre de 2021 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 Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha tramitado, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

No obstante, se excede notablemente 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 incumplimiento 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.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los

derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 20.1 y 29 de la LPAC.

**3ª.-** Concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. La competencia para resolver la reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a 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 adelante 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 (en adelante LRJSP), a la que además 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 D. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

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.

Por su parte, 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 "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".

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. 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*, 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. Es decir, al reclamante incumbe acreditar el hecho derivado del funcionamiento del servicio público y la existencia del exigible nexo causal entre tal hecho y la lesión denunciada; la Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

El reclamante aporta informe estadístico elaborado por la Guardia Civil (que intervino poco después del suceso) y deja acreditada la caída, pero no el modo concreto en el que pudo producirse, pues los agentes acudieron al lugar de los hechos tras aviso, pero no presenciaron de modo directo sus circunstancias. Aun así, se describe el suceso: "La bicicleta circulaba por la calle cccc y al llegar a la altura del nº 22 introduce la rueda delantera en un bache existente en la calzada, lo que provoca la caída sobre la calzada de conductor y vehículo". Aunque se señala como factor concurrente del suceso el estado o condición de la vía, y no ninguna circunstancia imputable al conductor o su forma de conducir, no se identifica el punto exacto en que ocurrió, ni se aporta croquis o fotografías oficiales sobre el accidente.

En las fotografías que proporciona el reclamante, cuya fecha de realización no se precisa, se observa la existencia de un defecto de cierto relieve en una zona del asfalto, con grietas de alguna entidad. El informe técnico emitido asegura que la existencia de grietas de tal tamaño en el asfalto no es suficiente causa para poder ocasionar, en condiciones normales de circulación, una caída. Y añade que, sobre la entidad y relevancia de las deficiencias observadas en la calzada, a pesar del gran tráfico existente de todo tipo de vehículos, incluidas bicicletas, no hay conocimiento de más caídas debidas al estado de la calzada, por lo que no concurriría la existencia de un desperfecto relevante para poder atribuir responsabilidad al Ayuntamiento por un mal funcionamiento del servicio público.

En el mismo sentido, la propuesta de resolución concluye que, si bien los desperfectos que se observan en las citadas fotografías son "grandes" (sic), son "fácilmente apreciables al tratarse de un tramo con gran visibilidad y haberse producido el percance en hora diurna, por lo que a poco que se prestara un poco de atención al circular en bicicleta el accidente hubiera sido evitable". De esta manera se dirige hacia la diligencia poco adecuada del ciclista la causa determinante de la caída, lo que a la vista del conjunto de la prueba es mucho más una presunción que un hecho acreditado.

El accidente tiene lugar en un polígono industrial con tráfico pesado, que puede deteriorar más fácilmente el pavimento de la calzada. Por ello, podría ser



poco razonable exigir que el servicio público desarrolle una actividad exhaustiva para evitar todo tipo de riesgos. El servicio de mantenimiento y vigilancia de las vías públicas debe tener unos niveles altos de exigencia, en razón de su funcionalidad en la vida de la comunidad, pero no se le puede pedir, en términos jurídicos, que sea un servicio omnipotente y omnipresente capaz de corregir e impedir de modo inmediato todo defecto y riesgo, por muy leve que sea y tenga la causa que tenga.

Así, no pueden considerarse igual, a los efectos de imputación jurídica, los defectos pequeños con poco potencial de riesgo que provengan del uso cotidiano de las vías y su desgaste progresivo, y otros más graves que puedan provenir, por ejemplo, de actuaciones puntuales de la propia Administración que hayan producido el efecto de erosionar o alterar la vía generando un relevante riesgo para la circulación. Y esa diferencia de consideración se justifica porque es irrazonable exigir a la Administración que vaya corrigiendo esos defectos leves, derivados del uso normal de las vías públicas o su desgaste progresivo, de una forma continuada, lo que requeriría sin duda un servicio de vigilancia y mantenimiento omnipresente y sobredimensionado, de imposible sostenimiento económico y presupuestario.

La misma propuesta de resolución señala que por ello "cabe concluir que los usuarios de esos servicios deben desplegar una diligencia razonable que alcance a sortear los leves riesgos que deriven de los pequeños defectos que el mismo uso de los servicios pueda producir".

A la vista del contenido del expediente, y en particular del atestado de la Guardia Civil y las fotografías unidas a la reclamación, este Consejo no puede compartir esa visión positiva con la que el Ayuntamiento habla en este caso de "pequeños defectos" y "leves riesgos". A lo que debe añadirse un serio reproche a la Administración por el nulo esfuerzo desplegado para corregir esos defectos y limitar esos riesgos, como ponen de manifiesto las nuevas fotografías que en sus alegaciones aporta el reclamante sobre el estado de la calzada casi dos años y medio después de la fecha de la caída, en las que se evidencia un importante agravamiento del deterioro que presentaba la zona de la caída, que solo puede ser consecuencia de la nula actuación municipal en su mantenimiento y reparación.

Dicho lo anterior, tampoco puede entenderse la muy escasa iniciativa del reclamante (que ha centrado sus esfuerzos en concretar y valorar los daños) para completar la información que aportan los referidos atestado y fotografías, y con ello probar, no solo la entidad y medidas del desperfecto de la calzada al que se vinculan la caída y los daños producidos, sino también el propio y exacto punto



y lugar en que tiene lugar el accidente, algo que ni siquiera puede darse por plenamente acreditado en este caso. En su escrito de reclamación indica que circulaba "con su bicicleta y otro compañero", cuyo testimonio podría haber sido de gran valor para todo ello, pero no se propone después al concedérsele plazo para alegaciones y prueba.

A falta de tales acreditaciones y sin perjuicio de no poder compartir una buena parte de los argumentos de la Administración consultante, este Consejo considera que no concurren en este caso los presupuestos necesarios para el reconocimiento de su responsabilidad patrimonial y por ello procede desestimar la reclamación planteada.

### **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. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.