



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 2021, 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 510/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 16 de noviembre 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 Dña. 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 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 510/2021, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa su ampliación, 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 29 de enero de 2020 Dña. yyy2, en nombre y representación de Dña. yyy1, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 28 de mayo de 2019 en la vía pública, "frente a la catedral, al haber sido retirados unos bolardos, y quedar el hueco en la calzada, sin que el mismo hubiera sido

tapado ni señalizado, por lo cual al introducir el pie, y no advertir dicho boquete, por ser una calle empedrada, cayó sufriendo lesiones (...)"

Adjunta una imagen de lugar, un poder de representación de Dña. yyy1 en favor de Dña. yyy2, unas fotografías del hueco dejado por los bolardos retirados y de "la reclamante", diversa documentación médica y una resolución del IMSERSO, todo ello a nombre de aquella -Dña. yyy3 en lugar de Dña. yyy1-

El 21 de septiembre de 2020, a requerimiento de la Administración, aporta un informe pericial y copias de diversas facturas y de documentación médica de Dña. yyy3. Cuantifica la indemnización solicitada en 21.504,24 euros.

El 23 de junio de 2021 cuantifica la indemnización solicitada en 32.912,12 euros.

Segundo.- El 20 de julio el jefe de la Policía Local informa de que "La reclamante no se puso en contacto con la Policía Local el día del siniestro ni con posterioridad al mismo, por lo que no se puede determinar si el origen de los daños ocasionados se debe al mal estado de la vía pública, tal como señala la Sra. yyy1, o por otra causa, ya que no consta intervención policial en el suceso objeto de este informe.

»(...) La interesada, a la vista de las fotografías incorporadas al expediente, señala que, cuando se produjo el accidente, caminaba por el centro de la calzada, debiendo hacerse constar que en dicho lugar existen zonas en ambos laterales de la vía destinadas específicamente para el tránsito de peatones -aceras-".

Tercero.- El 11 de octubre de 2021 el arquitecto técnico municipal emite informe en los siguientes términos: "No consta, en el Servicio de obras de este Ayuntamiento, ninguna incidencia previa a mencionado incidente, relativa a cualquier tipo de deficiencia en la vía, ni de que se hubiera producido ningún accidente o acto vandálico que pudiera haber afectado a los bolardos que existían en mencionado punto.

»(...) Que en la documentación presentada por el reclamante se incluyen: 'Imagen de google maps `1 calle donde se produjo la caída con los bolardos existentes'. Se trata de una imagen, según consta en google maps, de noviembre de 2009, siendo la fecha de la caída reclamada el 28 de mayo de 2019.



»No obstante cabe indicar que consta en el Servicio de obras de este Ayuntamiento la existencia de bolardos en el año 2019, cuando se produjo el incidente; no existiendo en la actualidad mencionados elementos de corte del tráfico.

»(...) Que se adjunta de igual modo a la reclamación documento de Fotografías '2 hueco dejado por los bolardos retirados'; fotografías que estrictamente enfocan a un hueco de pequeñas dimensiones y profundidad en el vial y que dificulta su ubicación exacta. Girada la correspondiente visita de inspección a la fecha del presente informe, no se descarta, por el Técnico que suscribe, que pudiera tratarse del hueco del anclaje del bolardo más próximo a la acera de la derecha en dirección a la Plaza cccc. Bolardo en todo caso ubicado en el vial y por lo tanto fuera del itinerario peatonal.

»(...) Que los pequeños desperfectos en vías pavimentadas con canto rodado es algo común y propio de este tipo de materiales, por lo que se realiza por el servicio de obras de este Ayuntamiento un mantenimiento continuo; sin que por ello se pueda garantizar la detección inmediata de cualquier anomalía en aceras y viales del municipio, lo que sería inviable e inasumible por parte de la administración.

»Que de igual modo parece razonable que teniendo en cuenta las características y el desnivel de mencionado desperfecto pudieran ser salvable con una mínima pericia de cualquier viandante, aunque estuvieran incumpliendo el Reglamento General de Circulación, como es el caso”.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia, no consta la presentación de alegaciones.

Quinto.- El 12 de noviembre de 2021 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada por Dña. yyy3.

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

3ª.- No constan claramente acreditados en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. En la reclamación figura como interesada Dña. yyy1 y se indica que es la que sufrió el percance objeto de la reclamación, y precisamente a ella se dirige la solicitud de subsanación. Sin embargo, adjunta un poder de representación de Dña. yyy3 en favor de Dña. yyy2, un informe de las lesiones y un certificado a ese nombre, por lo que parece que es esta última la afectada, al menos así lo ha considerado la Administración. Por ello, deberían haberse aclarado tales circunstancias que, en todo caso, deben esclarecerse antes de dictar la resolución definitiva.

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 el artículo 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 de la LPAC.



La parte reclamante ha ejercitado su derecho 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 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 una reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a daños sufridos en una caída a consecuencia del defectuoso estado de la calzada por la que se 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, dispone que "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 el 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 la documentación incorporada al expediente, la Administración considera que no existe una prueba fehaciente de las circunstancias en las que se produjo la caída, ya que no consta parte de intervención de la Policía Local ni una declaración testifical que arroje



detalles sobre aquellas, pues solo se refiere a la caída por un agujero -que según las fotografías aportadas no parece objetivamente peligroso- situado fuera de la acera.

A este respecto la propuesta de resolución señala que "Más allá de que el relato fáctico sobre la forma en que sucedió el siniestro no ha podido ser probado por cualquiera de los medios admitidos en derecho ajenos a la propia manifestación de la interesada, de la misma se desprende de forma palmaria que la persona que sufrió el presunto accidente caminaba por el centro de la calzada de la vía pública en cuestión (puesto que era en esa zona donde estaban instalados los bolardos que cita), resultando probado (informes incorporados al expediente que se citan más abajo) que en el lugar existen aceras a ambos laterales de la vía por las que en principio deben de transitar los peatones".

Por ello, este Consejo Consultivo considera que la reclamante no observó la diligencia necesaria, al deambular por la calzada en vez de hacerlo por la acera o, si estaba cruzando la calzada, al hacerlo fuera de los pasos de peatones. Ello permitiría situar el origen del daño en la esfera de imputabilidad de la víctima, pues si el reclamante circulaba por la calzada, en un lugar en el que no existe paso de peatones, debió extremar la precaución para detectar los posibles defectos que pudieran existir, dado que no es un lugar destinado a la circulación de peatones, por lo que no le es exigible el mismo estado de conservación que a las aceras o a los pasos de cebra. En este sentido el artículo 49.1 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, antes citado, dispone que "El peatón debe transitar por la zona peatonal, salvo cuando esta no exista o no sea practicable, en cuyo caso podrá hacerlo por el arcén o, en su defecto, por la calzada, en los términos que reglamentariamente se determine"; y, según el artículo 124 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, "En zonas donde existen pasos para peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades, (...)".

De acuerdo con las consideraciones anteriores, al no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, procede desestimar la reclamación.



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. 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.