



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 2 de agosto de 2024, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 336/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 5 de julio de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 11 de julio de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 336/2024, 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 resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 29 de diciembre de 2022 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, en la que expone que el día 8 de julio de 2022 sobre las 22:30 horas, "cuando me dirigía a sentarme en la terraza del Bar qqqq, sito en la calle cccc nº 1 de xxxx tropecé con un agujero" debido al mal estado de conservación de la vía pública y que le ocasionó lesiones de diversa consideración. Los testigos



llamaron al 112 y la ambulancia le trasladó al Servicio de Urgencias del Complejo Asistencial de xxxx. Fue dada de alta el 4 de noviembre de 2022.

Cuantifica la indemnización que solicita en 11.286,12 euros en concepto de daños personales, daños patrimoniales e indemnización por secuelas.

Adjunta a su reclamación diversos informes médicos, facturas de consultas y pruebas diagnósticas, sesiones de rehabilitación, gastos farmacéuticos y de óptica, y parte de baja de 11 de julio de 2022 y alta laboral el 12 de agosto de 2022.

A requerimiento del Ayuntamiento aporta fotografías del lugar de la caída en el que se ve claramente el bar identificado en su escrito y el agujero en el empedrado.

Segundo.- En informe clínico de urgencias que aporta la reclamante, de 8 de julio de 2022, indica que ingreso a las 22:59 horas, y el facultativo que le asistió recoge en el informe: "Mujer de 48 años que acude al servicio de urgencias por dolor e inflamación en región Infraorbitaria izquierda y en región costal derecha y rodilla y tobillo derechos tras caída casual esta tarde. La paciente refiere que- mientras estaba moviendo una silla, se tropezó y se golpeó la parte izquierda de la cara contra la misma, cayéndose al suelo y golpeándose la rodilla contra el suelo...".

El informe del Área de Fomento y Hábitat Urbano de 19 de mayo de 2023 dice:

"Efectuada visita al lugar de los hechos que se denuncian, se ha podido comprobar que existe un hueco en el empedrado del pavimento, de forma marcadamente circular, con unas dimensiones de 14 centímetros de diámetro y 3,5 de profundidad.

»Esta peculiar tipología de pavimento constituye una excepción en el solado de la Ciudad Antigua, pues es el resultado de una prescripción impuesta por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, en la obra de urbanización de la zona, para marcar la ubicación de la muralla tardorromana, en este caso de una de las torres.

»En este irregular solado, son habituales los desniveles y las irregularidades, y por tanto, requiere un mayor cuidado en su cruce, por parte de los caminantes.



»No siendo los valores de diferencias de cota iguales que en el resto de los pavimentos urbanos, a efectos de analizar la causa-efecto de las caídas

»Desde este Servicio se da traslado al personal encargado del mantenimiento y conservación del espacio público para que procedan a su reparación”.

Posteriormente se remite fotografía del arreglo realizado.

La Policía Local informa el 22 de mayo de 2023 que no existe constancia ni antecedente alguno de intervención por su parte.

El informe del Área de Fomento y Hábitat Urbano de 12 de junio de 2023 emitido a instancia de la instructora sobre el estado del alumbrado señala que el encendido del alumbrado se produjo aproximadamente a las 22:00 horas, que hay una luminaria en brazo en la fachada encima de la entrada al bar, frente a dónde se indica el incidente y otra en la esquina de la plaza, a unos 10 metros, añade que la zona dispone de visibilidad suficiente con el alumbrado encendido, sin que conste ninguna incidencia de que el alumbrado no funcionara correctamente en esa fecha.

Tercero.- Se ha concedido trámite de audiencia a la aseguradora de la Administración que imputa la caída a la falta de diligencia de la perjudicada.

Igualmente, se ha dado audiencia a la perjudicada que reitera su escrito de reclamación patrimonial y añade respecto a la no intervención policial que ello se debió a que fueron los acompañantes y vecinos los que llamaron a los servicios sanitarios.

Cuarto.- El 5 de febrero de 2024 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), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación hasta que se formula la propuesta de resolución y desde la emisión de ésta hasta su remisión a este Consejo Consultivo. Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

3ª.- La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con el artículo 4 de 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), 21.3 y 23.4 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 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 LRJSP, 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) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad 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) 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) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo, se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra 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 los daños sufridos en una caída ocurrida como consecuencia del mal estado del pavimento de la acera.

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 se reproduce, prácticamente de forma literal, en 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”.

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios para la “pavimentación de vías públicas urbanas”, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la LBRL. De acuerdo con el artículo 26.1.a) de la citada norma, los municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios de “pavimentación de las vías públicas”. Debe entenderse, por tanto, que esta competencia incluye el mantenimiento y la conservación de dichas vías en condiciones adecuadas que permitan garantizar la seguridad de las personas y vehículos llamados a utilizarlas.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por todas en la sentencia de 8 de marzo de 2019, 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 sólo 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. Por el contrario, los daños sufridos en una caída no serán antijurídicos cuando esta se produzca como 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.



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 peligro que, para el tránsito, suponía el defecto alegado existente en la acera, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

Es doctrina reiterada de este Consejo que no es exigible a las Administraciones, de acuerdo con el estándar del servicio, una prevención y reparación inmediata o instantánea de cualquier defecto existente en aceras o calzadas en virtud de su obligación de vigilancia de las vías públicas (Dictámenes 105/2012, de 14 de marzo, 365/2014, de 29 de agosto, y 113/2015, de 25 de marzo). Ahora bien, de acuerdo con la doctrina expuesta, tal inexigibilidad solo debe predicarse de las deficiencias en el pavimento de muy reciente aparición, pues en caso contrario el deber de vigilancia de las vías públicas se flexibilizaría en exceso. Ello conlleva la valoración individualizada de cada supuesto, sin que pueda precisarse con carácter general un plazo de referencia para la reparación de las deficiencias existentes.

La propuesta de resolución no tiene por acreditadas las circunstancias en que se han producido los daños, al no existir prueba suficiente de veracidad en cuanto a la realidad, la mecánica, al lugar y al resto de circunstancias del percance, al no aportar elementos probatorios suficientes como informe policial o declaración de testigos.

En otros dictámenes de este Consejo ya se ha dicho que no siempre es posible la intervención policial o la de testigos y no por ello pierde veracidad la sola declaración del perjudicado siempre que esta sea coherente y razonable y se establezca lógica relación con las lesiones acreditadas mediante informes médicos.

No obstante, en este caso, se comparte la conclusión de la propuesta de resolución puesto que la interesada no hace el mínimo intento probatorio; dice haber vecinos y acompañantes que fueron testigos y, sin embargo, ni siquiera ha propuesto su declaración; en definitiva, no hace ningún esfuerzo argumentativo que avale su relato. A ello se añaden las distintas versiones de lo ocurrido. Así en su reclamación dice "me dirigía a sentarme en la terraza del bar (...)" y en el informe de la asistencia en Urgencias se hace constar que "La paciente refiere que mientras estaba moviendo una silla, se tropezó y se golpeó la parte izquierda de la cara contra la misma, cayéndose al suelo (...)".



Es cierto que las fotografías aportadas por la reclamante identifican correctamente el lugar, la terraza del bar qqqq, lo que no es puesto en duda por la Administración, y acreditan que el agujero provocado por la ausencia de una piedra o hueco en el empedrado del pavimento era de importantes dimensiones. También lo hace la Administración en su informe técnico que reconoce la irregularidad del solado y sus desniveles y la existencia del hueco de unos 14 centímetros de diámetro y 3,5 de profundidad, por tanto, evidente y visible según la Administración con la luz del alumbrado, lo cierto es que eran las 22:30 horas por lo que debe admitirse cierta penumbra, pero lo cierto es que en el procedimiento no ha quedado acreditada la mecánica de la caída ni siquiera que cayera en ese lugar.

Con arreglo a lo anterior, al no poder tenerse acreditado, por la falta del imprescindible esfuerzo probatorio, ni la realidad de la caída tal como la relata la reclamante, ni las circunstancias ni el lugar del accidente, no procede reconocer la concurrencia de la necesaria relación de causalidad para apreciar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento.

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. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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