



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 10 de octubre de 2024, ha examinado el *expediente 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 414/2024**

### **I ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 4 de septiembre 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 D. yyyy, debido a los daños y perjuicios sufridos al golpearse con una señal.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 12 de septiembre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 414/2024, 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 a la consejera Sra. Ares González.

**Primero.-** El 4 de agosto de 2022 D. yyyy presenta en una oficina de Correos una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos al golpearse con una señal el 9 de mayo de 2021. Expone que ese día, "sobre las 01:30 horas, una vez concluida la cena, junto con unos amigos, en un merendero existente en la zona de las bodegas, inmediaciones de la calle cccc, a la altura del número 55, de xxx1, salimos del mismo para lavar los vasos en una fuente próxima y en un momento determinado me volví a decir algo a uno de los amigos rezagados y al extender el brazo izquierdo me corté con una señal



existente colocada por el Ayuntamiento en un espacio público, como es la zona de bodegas, próximo a dicho merendero, causándome lesiones en la parte superior de dicho brazo de las que tuve que ser asistido en el Hospital hhhh". Añade que "Dicha señal consiste en un cartel rectangular de chapa fina carente de protección en todos sus bordes y de escasa altura, no siendo reflectante y careciendo también de iluminación exterior, ya que la zona estaba completamente a oscuras, a pesar de existir farolas, por lo que era totalmente invisible, adoleciendo, en definitiva, de los estándares mínimos aceptables y exigibles que deben cumplir las señales verticales, implicando la existencia de un riesgo relevante y grave para el tránsito y seguridad de los viandantes y peatones".

Reclama, provisionalmente, una indemnización de 76.780,26 euros por lesiones temporales, secuelas, gastos de matrícula de los estudios que no pudo cursar, de sesiones de rehabilitación y de desplazamientos entre su domicilio en xxx2 y el hospital de xxx3.

Propone como prueba, además de la testifical de dos testigos que identifica, que se incorpore al expediente "el acuerdo municipal y/o expediente seguido para la instalación de la señal vertical en la zona de bodegas con la que me produce las lesiones, (...), así como la Ordenanza y/ o normativa de dicho Ayuntamiento, de existir, sobre las características que deben reunir las señales verticales informativas urbanas".

Adjunta a su reclamación copia de informes médicos y documentación clínica, unas fotografías de las lesiones, un certificado del centro de formación profesional y un informe de la clínica de rehabilitación (en ambos se indica el importe abonado).

**Segundo.-** El 9 de agosto el Ayuntamiento remite a su aseguradora, por correo electrónico, la reclamación y varias fotografías de la zona.

Tras solicitar información y documentación, y tras la contestación del Ayuntamiento, el 14 de diciembre de 2022 la aseguradora informa que no procede atender la reclamación "dado que no existen datos ni evidencias del suceso reclamado".

**Tercero.-** El 22 de junio de 2023 se recibe en el Ayuntamiento un escrito del reclamante en el que solicita que se dicte resolución expresa de su reclamación.



**Cuarto.-** El 11 de julio de 2023 el alcalde, "Ante la falta de medios del Ayuntamiento", solicita al Área de Asistencia y Asesoramiento a Municipios de la Diputación de xxx4 que emita el informe exigido por el artículo 81.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). La petición que se reitera el 24 de octubre siguiente, sin que conste en el expediente que se haya emitido el informe solicitado.

**Quinto.-** El 20 de noviembre de 2023 el alcalde solicita informe a los servicios técnicos municipales.

El 26 de febrero de 2024 se emite informe por arquitecto colegiado, en el que concluye que "no ve indicios o relación de causalidad entre la situación de la señalización de la zona de bodegas y la lesión producida por el corte de esta señal en el brazo" del reclamante.

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia, el 29 de mayo de 2024 el reclamante presenta alegaciones en las que solicita la práctica de la prueba testifical que propuso en su reclamación, discrepa del contenido del informe técnico, se ratifica en que los daños se produjeron "por una señal vertical colocada por el Ayuntamiento en un espacio público carente de los requisitos mínimos de seguridad para evitar daños a los viandantes, no homologada", y reitera su pretensión resarcitoria.

**Séptimo.-** Por resolución 1 de julio de 2024, de la Alcaldía, se desestima la reclamación.

**Octavo.-** Frente a ella el reclamante ha interpuesto recurso de reposición, en el que alega que la resolución impugnada carece de motivación, que la prueba propuesta no se ha practicado ni se ha denegado mediante resolución motivada y que no se ha solicitado el dictamen del Consejo Consultivo. Por último, reitera su pretensión indemnizatoria y manifiesta que el Ayuntamiento "ha procedido bien a cambiar la señal con la que me produjo las lesiones, bien a protegerla, para evitar el riesgo relevante y grave que la señal suponía para el tránsito y seguridad de los viandantes y peatones", actuación ésta que, a su juicio, implica un reconocimiento claro de la relación de causalidad alegada.

**Noveno.-** El 4 de septiembre de 2024 la secretaria-interventora del Ayuntamiento formula propuesta de resolución del recurso en el sentido de



dejar sin efecto la resolución de 1 de julio de 2024, "por adolecer de defecto formal, al objeto de retrotraer las actuaciones del expediente administrativo, estimando parcialmente, sólo en cuanto a este defecto formal, el recurso de reposición"; desestimar la reclamación al no apreciarse relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida; y remitir el expediente al Consejo Consultivo para la emisión del dictamen.

En cuanto al recurso interpuesto, se argumenta que "Efectivamente, se aprecia en el expediente el defecto de forma que puede determinar la anulabilidad consiste en la falta de dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla y León, por lo que, para evitar las consecuencias de la anulabilidad del artículo 48.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, procede en consecuencia, para convalidar el vicio anterior, y de conformidad con el artículo 52.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que el presidente de la corporación local solicite formalmente dictamen al Consejo Consultivo de Castilla y León sobre la propuesta de resolución del presente expediente de responsabilidad patrimonial".

**Décimo.-** Por resolución de la Alcaldía, de 4 de septiembre de 2024, se deja sin efecto la resolución de 1 de julio de 2024 y se solicita el dictamen de este Consejo.

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 tramitado, sustancialmente, 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, deben realizarse algunas observaciones.

a) No se ha practicado la prueba propuesta por el reclamante ni se ha denegado de forma expresa y motivada. Debe recordarse que el artículo 77.3 de la LPAC dispone que "El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada". En este caso, y sin perjuicio de la anomalía procedimental que supone no haberse pronunciado sobre la prueba propuesta, el hecho de no haberse practicado la prueba testifical propuesta determina que, conforme a las reglas sobre la carga de la prueba, los hechos alegados hayan de tenerse por ciertos.

b) La tramitación del procedimiento ha excedido con creces el plazo de seis meses previsto en el artículo 91.3 de la LPAC; lo que ha de considerarse como una infracción por 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.

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 anomalía 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.

c) Finalmente, y en cuanto a la afirmación de que la omisión del dictamen del Consejo Consultivo es causa de anulabilidad de la resolución, y por tanto un vicio susceptible de convalidación, debe recordarse la reiterada jurisprudencia según la cual la omisión del dictamen del Consejo de Estado o de los Consejos Consultivos autonómicos es causa de nulidad de pleno derecho por omisión de un trámite esencial del procedimiento.



Sentado lo anterior, la resolución de 4 de septiembre de 2024 resuelve el recurso de reposición y anula (aunque se refiere erróneamente a “dejar sin efecto”) la resolución de 1 de julio anterior desestimatoria de la reclamación, al haberse omitido el preceptivo dictamen del Consejo. Por ello, ha de considerarse, aunque no lo indica expresamente, que se retrotrae el procedimiento al momento anterior a la resolución anulada a efectos de solicitar el dictamen.

Y, si bien no consta que exista una propuesta de resolución anterior a la resolución de 1 de julio de 2024, la propuesta de resolución del recurso de reposición, formulada el 4 de septiembre, recoge los argumentos de la desestimación propuesta, fundamentados en el informe del arquitecto que se incluye en la propuesta y del que tuvo conocimiento el reclamante. Por ello, dado que no se aprecia que estos desajustes de procedimiento hayan causado indefensión al reclamante, y con el fin de no demorar la tramitación del expediente, el Consejo procede a analizar el fondo del asunto considerando esta última como propuesta de resolución.

En todo caso se recuerda la necesidad de respetar y cumplir de forma estricta los trámites del procedimiento previstos en la normativa.

**3ª.-** La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con el artículo 4 de 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), 21.3 y 23.4 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 LRJSP, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.



Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y a la doctrina del Consejo de Estado y 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.

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".

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por el reclamante al golpearse con una señal informativa ubicada en una zona de bodegas.





En cuanto a la realidad del percance, su prueba incumbe al reclamante mientras que la Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por aquel. Ahora bien, ya se ha señalado anteriormente que el reclamante propuso la prueba testifical, identificando a dos testigos, y que pese a ello, el instructor del procedimiento no ha practicado dicha prueba ni tampoco la ha denegado de forma expresa. Ello determina que, conforme a las reglas sobre la carga de la prueba, los hechos alegados, esto es, que el reclamante se lesionó al golpearse con la señal, hayan de tenerse por ciertos.

Sentado lo anterior, ha de analizarse si los daños reclamados son o no imputables al funcionamiento del servicio público.

El reclamante alega, como fundamento de la responsabilidad pretendida, que la señal no se ajustaba a los estándares mínimos exigibles, ya que era de escasa altura, carecía de protección en sus bordes y de iluminación, y no era reflectante, a pesar de encontrarse en una zona "completamente a oscuras, a pesar de existir farolas, por lo que era totalmente invisible". Circunstancias que, a su juicio, conllevaban un "riesgo relevante y grave para el tránsito y seguridad de los viandantes y peatones".

Frente a ello, el informe técnico del arquitecto, elaborado a instancia del Ayuntamiento, rechaza tales afirmaciones. El informe describe con detalle y con fotografías la zona en la que se encuentra la señal. Señala que, tras realizar una visita de inspección el 23 de noviembre de 2023, "se comprueba que en la zona donde se ha producido el incidente existe una red de caminos públicos perfectamente delimitados y pavimentados que bordean toda la zona de las bodegas de xxx1. (...).

»(...)

"En la visita se comprueba la situación de la señal a la que alude el [reclamante] que se encuentra en una de las laderas de esta elevación y separada de los caminos que discurren a su derecha e izquierda una distancia de unos 2,70 m. y del borde de la calle cccc 1,00 m. no estando ni a su nivel ni el mismo plano de los caminos o la calle, lo que dificulta la posibilidad de tropezarse fortuitamente con ella.

»El Ayuntamiento precisamente ha pavimentado una serie de caminos y sendas que posibilitan el acceso a las bodegas evitando tener que





acceder a los edificios existentes a través de los espacios intersticiales que una vez realizada esta red de vías se entienden más como una zona ajardinada o verde que de paso.

»Para tropezarse y lesionarse con esta señal necesariamente hay que abandonar la red de vías pavimentadas realizadas por el Ayuntamiento”.

En las fotografías de la zona obrantes en el expediente se constatan las afirmaciones expuestas en el informe, y permiten considerar que la zona en la que se encuentra la señal no está destinada al tránsito de personas ni es de uso peatonal. Existen sendas y caminos aledaños destinados a peatones que están claramente diferenciados de la zona en la que se ubica la señal, ya que ésta se encuentra fuera del itinerario peatonal, en diferente plano con respecto a los caminos y una notable pendiente, no está pavimentada y tiene vegetación en todo el suelo (lo que permitiría asemejarlo, a la vista de las fotografías del informe técnico del arquitecto, a una zona ajardinada no destinada al uso peatonal).

Por otra parte, en cuanto al diseño y configuración de la señal (que el reclamante alega que no se ajusta a los estándares), el informe del arquitecto manifiesta que “Hay infinidad de diseños, formas y materiales de las señales destinadas a parques y jardines por lo que aplicar la normativa del Reglamento General de Circulación a este espacio a juicio del técnico que suscribe resulta fuera de lugar. La señal se encuentra en el borde de una vía pública pavimentada cumpliendo el art. 31 de la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados, normativa de aplicación acorde al espacio del que hablamos y no disponer xxx1 de una ordenanza reguladora del uso de parques y jardines”.

Las circunstancias expuestas permiten considerar que en la producción del percance y en la gravedad de los daños ha incidido de forma decisiva la actuación del reclamante. El hecho de transitar por una zona no destinada ni habilitada para el uso peatonal (como era la zona en la que se encontraba la señal) obligaba a extremar la atención y la precaución, máxime cuando, según afirma el propio reclamante, “la zona estaba completamente a oscuras, a pesar de existir farolas”.



A la vista de lo expuesto, cabe concluir que los daños reclamados no pueden imputarse al funcionamiento del servicio público municipal, sino que tienen su origen directo e inmediato en la propia responsabilidad y actuación del lesionado, por transitar por una zona no destinada ni habilitada para el uso peatonal sin la atención y diligencia que requería esa circunstancia. Por ello, la reclamación debe desestimarse.

### **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 y perjuicios sufridos al golpearse con una señal.

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