



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 6 de febrero de 2025, con asistencia de los miembros que se expresan al margen, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

DICTAMEN 568/2024

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 18 de diciembre 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. yyy1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída desde un terraplén por falta de medidas de seguridad.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 26 de diciembre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 568/2024, 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 2 de marzo de 2024 D. yyy1, representado por Dña. yyy2, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en un percance ocurrido en la vía pública. Expone que el 6 de noviembre de 2022, cuando se encontraba echando gasolina a una moto a la puerta de su vivienda, de la calle ccc1 s/n en la confluencia de la calle ccc2 de la localidad, dio un paso atrás y resbaló con una piedra suelta de la calle, sufriendo una caída desde 4 metros de altura. Señala que la caída estuvo motivada por las circunstancias de la vía, toda vez que en dicha calle existe una bajada de nivel, o terraplén con desnivel, que no



se encuentra provista de las medidas de seguridad exigidas legalmente, y sin la existencia de valla alguna que separe o aisle dicho terraplén. Añade que a ello se une el hecho de que dicha zona, pese al peligro que conlleva la existencia de la bajada de nivel o terraplén, no contaba con ningún elemento identificativo que lo señalizase o impidiese el acceso al mismo.

Como consecuencia de la caída sufrió lesiones consistentes en fractura aplastamiento aguda/subaguda del cuerpo vertebral de D11 sin afectación del muro posterior y leve irregularidad y mínimo hundimiento del platillo vertebral superior de D7 y D8 en cuanto al plano dorsal. En el plano lumbar, discopatía degenerativa L4-L5 y L5-S1 correlacionada con radiculopatía L5 derecha, así como traumatismo torácico cerrado, con fractura en varios arcos costales, hemotórax pequeño y contusión pulmonar. Precisó, por ello, tratamiento rehabilitador y de traumatología hasta el 14 de abril de 2023.

En el escrito de reclamación, y en escrito posterior de 24 de marzo de 2024, apodera a su representante. Acompaña a la reclamación documentación clínica sobre el diagnóstico y tratamiento de las lesiones, partes de baja y alta por incapacidad laboral (situación que se extendió al periodo comprendido entre el 6 de noviembre de 2022 y el 5 de mayo de 2023), así como fotografías del lugar al tiempo del accidente y posteriores, tras la colocación de una valla en el mismo. Propone prueba testifical de su cónyuge y la inspección del lugar.

Cifra la indemnización reclamada en 42.440,44 euros, con el desglose que detalla por los conceptos de lesiones temporales, secuelas y lucro cesante derivado de la necesidad de traspaso de su negocio tras el accidente.

Segundo.- El 23 de marzo de 2024 se remite la reclamación a la Diputación Provincial de xxx2, en oficio denominado "Solicitud de asistencia técnica en materia urbanística" (doc.17).

Tercero.- Mediante escrito de 27 de mayo de 2024 la aseguradora municipal, tras poner de manifiesto diversas incongruencias en el relato de los hechos por parte del reclamante, concluye indicando que "ninguna prueba aporta el peticionario de la realidad del hecho en el que funda su pretensión salvo interesar que se cite como único testigo a su esposa, luego, y sin mayores consideraciones, habrá de ser desestimada su reclamación, pues no existe responsabilidad alguna que pueda atribuirse al Ayuntamiento de xxx1, no concurren los elementos necesarios para que surja la misma". Manifiesta



igualmente su desacuerdo con la cuantificación económica que se lleva a cabo del daño pues, a su juicio, no se justifica (doc. 25).

Cuarto.- El 31 de julio de 2024 se practica la testifical propuesta por el reclamante. La testigo, entre otras cuestiones, aclara que no vio lo que ocurrió, pero que su marido ha contado que se subió al quad y que hizo un giro y cayó al vacío. Aporta fotografía con croquis sobre los hechos (doc. 51).

Tras esta declaración, en nuevo escrito de 5 de agosto de 2024, la aseguradora municipal señala que lo manifestado por la testigo supone una nueva versión de los hechos (doc. 61).

Quinto.- Concedido trámite de audiencia a los interesados, el reclamante aporta durante el mismo resolución del INSS de 5 de agosto de 2024 de declaración de incapacidad permanente total para la profesión habitual.

Sexto.- El 14 de octubre de 2024 el alcalde emite un informe, según el cual "(...) se redacta el presente informe haciendo notar que no se posee de los conocimientos técnicos/arquitectura/ingeniería como para emitir un detallado informe conforme a la legislación vigente en materia de montes/caminos/seguridad vial/urbanismo. Se solicitó informe a la Diputación el 23 de marzo de 2024 sobre el estado de la calle, mas no se obtuvo respuesta. Queda acreditado en el expediente.

»Sentado todo lo anterior, el estado de la calle ccc1 en confluencia con la calle ccc2 el día del presunto siniestro es óptimo. Estaba (y está) bien asfaltada y pavimentada, de manera correcta. Prácticamente la totalidad de las calles del casco urbano de xxx1 están asfaltadas en condiciones buenas. El hecho de que se exijan barandillas/vallas por los vecinos de la localidad es una demanda que este Alcalde va atendiendo según las necesidades del presupuesto pero eso no es óbice para declarar que el estado de la calle era bueno y conocido de sobra por el demandante. (...)"

Séptimo.- Concedido nuevo trámite de audiencia, el 14 de noviembre de 2024 el reclamante formula alegaciones en las que reitera la pretensión; y aporta parte de consulta de urgencias de 7 de noviembre de 2022, en el que consta: "18:50 Avisan por caída. 19:15 a nuestra llegada paciente en la vía pública en decúbito lateral derecho que según refiere se ha caído desde una altura aproximada de 5 metros, se queja de intenso dolor en brazo izquierdo. (...) se observa además hematoma en la frente. Se pauta (...). Se deriva".



El reclamante, además, solicita el traslado del informe de la aseguradora municipal, del que indica no consta en el expediente que se le ha trasladado. Esta petición no fue atendida ni denegada por el Ayuntamiento.

Octavo.- El 17 de diciembre de 2024 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 carácter general 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 de la LPAC, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la misma ley. 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 a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

Junto a ello, frente a la alegación del reclamante relativa a la falta de traslado de las alegaciones de la aseguradora municipal, la propuesta de resolución afirma que, "Salvo error u omisión, no consta informe pericial en



esta Administración registrado por ssss, sino el pliego de preguntas que se formuló para la testifical y unas alegaciones las cuales le fueron entregadas en el mencionado periodo de audiencia”.

3ª.- La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con el artículo 4 de la LPAC y se acredita la representación en los términos previstos en ella.

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 (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 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) 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 un expediente de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos en una caída motivada por el defectuoso estado de la vía.

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.

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 1.372/1986, 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".

Resulta igualmente indiscutible la competencia obligatoria para todos los municipios en materia pavimentación de vías públicas, de acuerdo con el artículo 26.1.a) de la LBRL, lo que necesariamente incluye su mantenimiento.

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 aquélla de la infraestructura material no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas conviertan a éstas 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, aquél 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 éste 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, de los documentos que integran el expediente no se acreditan con claridad las circunstancias y mecánica de la caída. Como pone de manifiesto la propuesta de resolución, "en la declaración de D. yyy1 los sucesos fueron como consecuencia de un resbalón con una



piedra suelta de la calle mientras echaba gasolina a una moto. No obstante, en un escrito anterior dirigido al Ayuntamiento de xxx1 [doc. 5], firmado por la misma persona (...), en el que solicitaba un certificado de existencia de calles, señalaba que `mientras paseaba por la misma´ y que `tropezó con las piedras sobresalientes de la pared´ cuando se disponía a echar gasolina en una moto quad. (...). Sería imprudente, por parte de esta Administración, considerar probados los hechos, sea con una piedra en el suelo, con las piedras sobresalientes de la pared, (...) o hizo un giro al subirse al quad y cayó al vacío (como declara la testigo), pero no pueden aceptarse todas las tesis”.

En cada una de tales versiones podría hablarse de diferentes títulos de imputación y de diversas causas exoneradoras de la responsabilidad: bien que la piedra en la calzada se debió a la intervención de un tercero, que obliga al análisis del estándar del servicio exigible a la hora de retirar una piedra suelta que puedan encontrarse en la calzada; o bien que el percance se debió a la conducta del perjudicado, lo que obligaría a verificar si actuó con diligencia para evitar el daño en atención a las circunstancias existentes.

Sin perjuicio de lo anterior, en el presente caso no se ha acreditado la existencia de piedras sueltas, por lo que la caída parece deberse a un tropiezo del reclamante, bien con las piedras que acotan la calzada mientras echaba gasolina al quad o bien por el giro al subir a éste, que refiere la testigo. En cualquiera de estos casos, debe tenerse en cuenta que el reclamante reside junto al lugar del accidente, por lo que, conociendo la existencia del desnivel (sin que precisase tal conocimiento de señalización), debió extremar la precaución al pasear, echar gasolina o subirse a un quad al lado de un terraplén, observando un grado de diligencia superior al que pudiera emplearse de no concurrir tales circunstancias. De este modo, al no hacerlo, el origen del daño se situaría en la esfera de imputabilidad de la víctima, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación, lo que determinaría la ruptura de un eventual nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido. En este sentido, como señala la Sentencia n.º 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”.

En definitiva, 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 D. yyy1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída desde un terraplén por falta de medidas de seguridad.

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