



Sr. S. de Vega, presidente y  
ponente

Sr. Ramos Antón, consejero  
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 4 de abril 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 148/2024**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 6 de marzo 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 un accidente por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 7 de marzo de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 148/2024, 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. S. de Vega.

**Primero.-** El 9 de junio de 2023 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, en la que manifiesta que “el día 12 de junio de 2022, sobre las 12:48 horas, circulaba a los mandos de una bicicleta de su propiedad (...) por la Avenida ccc1 de nuestra ciudad (en dirección a la glorieta de ccc2l), cuando al llegar a la confluencia con calle ccc3, debido a la existencia de gravilla suelta en la calzada, la bicicleta perdió adherencia y se deslizó cayendo al suelo (...)”.



Añade que “como consecuencia de la caída resultó lesionada siendo trasladada en ambulancia al servicio de urgencias del Hospital hhh1 de xxxx en el que, además de erosiones y policontusiones, le diagnosticaron fractura de la clavícula derecha (...), tratamiento farmacológico y seguimiento por el servicio de traumatología (...)”.

No cuantifica los daños y perjuicios sufridos y manifiesta que “la suma indemnizatoria se determinará en cuanto sea posible”.

Adjunta con su reclamación informe de la Policía Local, informe clínico de urgencias, informes médicos y factura de reparación de los daños sufridos en su bicicleta por importe de 155,56 euros. Además, propone prueba testifical.

**Segundo.-** Obran en el expediente un informe de la Policía Local de 12 de junio de 2022 y un informe de los Servicios Técnicos Municipales de 5 de julio de 2023.

**Tercero.-** Concedido el trámite de audiencia, el 28 de diciembre la reclamante presenta escrito de alegaciones en el que reitera lo expuesto en su reclamación y ratifica su pretensión resarcitoria.

En dicho escrito cuantifica los daños y perjuicios sufridos en 15.523,29 euros por los siguientes conceptos: perjuicio personal moderado (93 días, 5.755,77 euros), perjuicio personal básico (107 días, 3.820,97 euros), secuelas (funcionales: 3 puntos 3.061,79 euros, y estéticas: 2 puntos, 1.990,79 euros), sesiones de rehabilitación en centro privado (225 euros), 38 desplazamientos desde su domicilio hasta las consultas y tratamientos médicos (102,75 euros), 39 desplazamientos desde su domicilio hasta el hospital (115,60 euros), 5 desplazamientos desde su domicilio a Ibermutua (14,30 euros), taxi (8 euros), daños en el casco y maillot (227,99 euros), daños en la bicicleta (155,56 euros) y cambio de la patilla de la bicicleta (45,50 euros).

Adjunta informes médicos, facturas, fotografías del lugar del accidente, de las lesiones y de los daños materiales sufridos, y dictamen médico pericial de 28 de diciembre de 2023 emitido por especialista en medicina del trabajo y valoración del daño corporal.

**Cuarto.-** El 23 de enero de 2024 la Sección de Patrimonio emite informe jurídico en el que propone desestimar la reclamación.



**Quinto.-** Concedido nuevo trámite de audiencia, el 5 de febrero de 2024 la reclamante presenta alegaciones en las que muestra su disconformidad con el citado informe jurídico.

**Sexto.-** El 28 de febrero de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

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, se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en su artículo 91.3 (seis meses), lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa tal y como establece el artículo 21.1 de la LPAC. Esta demora en la tramitación constituye una vulneración de los principios de buena administración establecidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

**3ª.-** La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la LPAC. La competencia para resolver la reclamación corresponde a la alcaldesa, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a los artículos 21.1.s) y 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, 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, 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 un accidente ocurrido, según alega la reclamante, por la existencia de gravilla suelta en 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.

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".

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios en la "pavimentación de vías públicas urbanas". Según lo dispuesto en los artículos 25.2.d) y 26.1.a) de la LBRL, 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.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de la petición, la única cuestión planteada consiste en establecer si el expresado daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 32 de la LRJSP.

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 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.

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.

De acuerdo con la doctrina expuesta, se hace necesaria una valoración individualizada de cada supuesto que permita apreciar si el daño alegado es imputable a la actividad administrativa desarrollada o bien concurren factores que hacen quebrar la relación de causalidad precisa para declarar la responsabilidad administrativa.

A estos efectos, corresponderá a la parte interesada acreditar que los daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del servicio público, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit y onus probandi incumbit actori* y 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.

En este supuesto puede considerarse acreditado que la reclamante sufrió un accidente en el lugar y en la forma indicada por ella, circunstancia avalada por el detallado informe de la Policía Local y por la declaración del testigo. A lo que cabe añadir que los informes médicos aportados, si bien no sirven para probar las circunstancias concretas del percance relatadas por la reclamante, sí describen unas lesiones y daños compatibles con el mismo.

En este sentido, el informe de la Policía Local establece que, "oída la versión de la implicada y del testigo, la configuración de la calzada e inspección ocular realizada, se puede decir que el accidente pudo haberse producido de la siguiente forma: La bicicleta (vehículo A) circulaba por el carril derecho de la Avda. ccc1 sentido Glorita ccc2. En el cruce con la calle ccc3 existe gravilla en la calzada, por lo que la bicicleta resbala, haciendo caer a su conductora".



Una vez fijada esta cuestión previa, la deficiencia a la que atribuye la reclamante la causa de la caída, y por tanto de las lesiones derivadas de la misma, consistiría en "la existencia de gravilla suelta en la calzada".

A partir de ello, debe plantearse si el expresado defecto entraña un peligro imprevisible e inevitable o si, por el contrario, se trata de una pequeña irregularidad generadora de un riesgo para el tránsito de los vehículos escaso, previsible y sobre todo evitable con una diligencia media en la circulación.

El informe de los Servicios Técnicos Municipales señala lo siguiente:

"A la vista de la solicitud se revisa el estado de la zona del accidente. Se observa la existencia de gravilla debido al mal estado del aglomerado, son los propios vehículos al circular los que van sacando la gravilla del aglomerado asfáltico. Es decir, la gravilla existente se desprende del pavimento debido a la patología que presenta: descarnadura de la capa de rodadura, caracterizada por la pérdida de áridos de la capa de rodadura. Esta situación no es posible resolverla a base de barrido, ya que el propio efecto mecánico de los cepillos hace que se desprenda más árido del aglomerado.

»La situación del pavimento hace que, a pesar de realizar las limpiezas periódicas de barrido, no se pueda eliminar la gravilla existente en la calzada y que el propio paso de los vehículos hace que se acumule en las zonas menos transitadas de los cruces, donde se acumulan los áridos que levantan los vehículos al circular y con los que parece ser, derrapó el conductor.

»También se observa en la zona restos de hormigón adherido a la calzada, que parece se van retirando de la misma a base de desgaste.

»Por otra parte, no se han recibido quejas en el servicio por el mal estado de la vía, se desconoce si hay quejas en otros servicios.

»Una vez comprobados los partes de trabajo se observa que se han realizado las limpiezas y barridos periódicos previstos en el plan de limpieza municipal no existiendo una incorrecta prestación del servicio de limpieza en la zona del accidente (...)."

Este Consejo considera probado que el accidente se produjo por la existencia de gravilla en la calzada y que la causa de la misma, como expresamente reconoce el citado informe técnico, es la patología que presenta



la calzada, en concreto, descarnadura de la capa de rodadura que implica la pérdida de áridos. Esta circunstancia motiva que los vehículos, al circular, van sacando la gravilla del aglomerado asfáltico. Por ello, parece lógico pensar que la causa del desafortunado accidente sería la falta de renovación y mantenimiento de la calzada por parte del Ayuntamiento y no la imprudencia de la reclamante, como pretende la Administración.

En cuanto a las circunstancias del accidente, el informe jurídico afirma que "no existe, a la vista de fotografías, evidencia de una acumulación de materiales en la calzada en cuantía suficiente para incidir negativamente en la seguridad de los usuarios de la vía". Sin embargo, las fotografías del informe de la Policía Local acreditan, de forma notoria, la existencia de una gran cantidad de gravilla en el tramo de la calzada en el que ocurrió el accidente, incluso se constata que "se observa la calzada con muchos restos de gravilla" (pie de la segunda fotografía del informe fotográfico, página 5 del informe).

A mayor abundamiento, ni el informe de la Policía Local ni el resto de pruebas que obran en el expediente permiten concluir que la reclamante circulaba a una velocidad excesiva o sin la debida diligencia o precaución. La única causa objetiva y acreditada del accidente fue la acumulación excesiva de gravilla en la calzada derivada de la referida patología que presentaba la vía pública. Esta circunstancia suponía un evidente riesgo para la circulación y representaba, sin lugar a dudas, un peligro real y objetivo de accidente por deslizamiento, como de hecho sucedió. La gravilla acumulada no debía estar en la calzada, por lo que la reclamante no tenía ninguna obligación de adecuar su velocidad ni conducción a esa posible deficiencia, que ni siquiera estaba señalizada por la Administración.

En consecuencia, a juicio de este Consejo, la prueba practicada permite concluir que el accidente fue causado por la existencia de gravilla en la calzada y que la ausencia de señalización en el lugar en el que aconteció el siniestro impidió a la reclamante valorar la necesidad de adoptar una mayor diligencia en la conducción en el punto del percance. Por ello, al existir nexo causal entre el accidente y el funcionamiento del servicio público municipal, la reclamación debe estimarse.

**6ª.-** En cuanto al concreto importe de la indemnización a satisfacer, tal y como se ha expuesto, la reclamante solicita una indemnización de 15.523,29 euros por los siguientes conceptos: perjuicio personal moderado (93 días, 5.755,77 euros), perjuicio personal básico (107 días, 3.820,97 euros),





secuelas (funcionales: 3 puntos, 3.061,79 euros, y estéticas: 2 puntos, 1.990,79 euros), sesiones de rehabilitación en clínica Vitruvio (225 euros), 38 desplazamientos desde su domicilio hasta las consultas y tratamientos médicos (102,75 euros), 39 desplazamientos desde su domicilio hasta el hospital (115,60 euros), 5 desplazamientos desde su domicilio a Ibermutua (14,30 euros), taxi (8 euros), daños en el casco y maillot (227,99 euros), daños en la bicicleta (155,56 euros) y cambio de la patilla de la bicicleta (45,50 euros).

La Administración considera que los desplazamientos y los daños materiales en la bicicleta no están debidamente probados. En concreto, el fundamento jurídico cuarto de la propuesta de resolución señala lo siguiente:

“Examinada la reclamación y las actuaciones obrantes en el expediente, se puede considerar que no todos los daños señalados por la perjudicada han quedado debidamente acreditados (...). En concreto, no consta prueba alguna sobre los siguientes:

»38 desplazamientos efectuados desde el domicilio sito en calle ccc4 1 de xxxx al Hospital hhh1 de xxxx para consultas y tratamiento a razón de 10,40 ida y vuelta: 102.75 euros.

»39 desplazamientos efectuadas desde el domicilio sito en calle ccc4, 1 de xxxx a Hospital hhh2 11,40 km ida y vuelta: 115,60 euros.

»5 desplazamientos a Ibermutua desde el domicilio a consultas: 14,30 euros.

»Por otro lado, según el informe de Área de Seguridad Pública y Emergencias, la bicicleta marca Megano con la que transitaba la interesada no presentaba daño alguno, algo que la interesada pretende que se la indemnice aportando las correspondientes facturas”.

Por lo que se refiere a los desplazamientos realizados por la reclamante a las distintas consultas médicas y al hospital, este Consejo comparte el criterio de la Administración y considera que no están debidamente acreditados. Es cierto que el interesado aporta certificados emitidos por el Centro Médico hhh3 y justificante de asistencia del servicio de rehabilitación. Ahora bien, estos documentos acreditan los días que la reclamante asistió a las consultas, pero no prueban los desplazamientos cuyo importe reclama. La reclamante no aporta prueba suficiente que permita colegir, con certeza, que todos los desplazamientos se realizaron desde su domicilio. Además, tampoco



prueba la interesada que sus lesiones la imposibilitaran desplazarse en transporte público, por lo que no era necesario utilizar un taxi.

En cuanto a los daños de la bicicleta, tiene razón la propuesta cuando indica que el informe de la Policía Local señala que la bicicleta no presentaba daños. Sin embargo, el citado documento (en la diligencia de informe) manifiesta que "el vehículo A (bicicleta marca Megamo) en principio no presenta daños (...)". Por tanto, tal y como acertadamente afirma la reclamante "es evidente que no se realizó un examen detallado y pericial de la bicicleta porque era preciso tener conocimientos especiales para detectar el daño en las piezas afectadas del cambio y patilla que, por otro lado, por su localización y delicadeza es normal se dañaran". Por ello, este Consejo considera que las facturas aportadas por la reclamante prueban los daños ocasionados en la bicicleta. Es más, en el segundo trámite de audiencia la reclamante propone la testifical del profesional que reparó los daños de su bicicleta para confirmar los hechos.

Respecto a los gastos reclamados por las sesiones de fisioterapia en un centro privado (225 euros), estos no deben ser indemnizados ya que la paciente estaba siendo tratada en el Servicio de Rehabilitación del Hospital hhh1 de xxxx y no consta prescripción médica que justifique la necesidad de acudir a un centro privado para las sesiones de fisioterapia.

Para concluir, la reclamante aporta un dictamen pericial que avala la naturaleza y extensión de las lesiones y secuelas padecidas (93 días de perjuicio moderado, 107 días de perjuicio básico, secuelas funcionales valoradas en 3 puntos y estéticas en 2 puntos), así como prueba documental y gráfica acreditativa de los daños materiales sufridos en su casco y maillot (por importe de 227,99 euros) que no es discutida por la Administración mediante prueba en contrario. Estos daños personales y materiales aparecen debidamente probados por la reclamante y deben ser indemnizados.

Todo ello sin perjuicio de la actualización de la indemnización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, tal y como prevé el artículo 34.3 de la LRJSP.



### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución estimatoria parcial, en los términos del presente dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. 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.