



Sr. Ramos Antón, Presidente
en funciones

Sra. Ares González, Consejera y
Ponente

Sr. S. de Vega, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 21 de febrero de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 28 de enero de 2019 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada Dña. xxxx1, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida el 29 de enero de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 44/2019, y se inició 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 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 a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 26 de octubre de 2017 Dña. xxxx1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 11 de mayo de



2017, sobre las 12:20 horas, en la calle xx1 de dicha localidad, al tropezar con el saliente de un bolardo que sobresalía, en mitad de la calzada.

Solicita una indemnización de 6.037, 50 euros.

Junto al citado escrito aporta hoja clínica asistencial de unidad de soporte vital básico de 11 de mayo de 2017, reportaje fotográfico -relativo al lugar del siniestro-, informes emitidos por la Gerencia de Atención Primaria de xxx2 el 15 de mayo y el 29 de junio de 2017, informe junto con factura por sesiones de rehabilitación y Resolución de 10 de julio de 2010, de la Consejería de Empleo y Bienestar Social del Gobierno de xxx3, relativa a prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

Segundo.- El 24 de diciembre de 2017 la Policía Local emite informe.

Tercero.- El 19 de marzo de 2018 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento, lo que se comunica a la interesada.

Cuarto.- El 21 de marzo de 2018 el encargado de obras y servicios emite informe en el que se hace constar: "Que el sobresaliente del bolardo que separa la zona peatonal de la vía, era la base de este, que quedó de una rotura producida por algún vehículo que lo partió", y que "no puede determinar la fecha de su retirada".

Quinto.- El 6 de agosto se acuerda el nombramiento de nuevo instructor del procedimiento, lo que se pone en conocimiento de la reclamante.

Sexto.- El 31 de octubre los servicios técnicos municipales emiten informe, en el que, entre otros aspectos, se hace constar:

"(...) Que la ubicación del bolardo roto donde se produjo el accidente según el parte de la policía fue en una vía pública de acceso a la Plaza Mayor desde la Plaza ppp y perteneciente a esta última.

»Que citada calle perteneciente al Plan Especial del Casco Histórico presenta un pavimento de adoquinado continuo en el que se delimita una zona de paso para vehículos con bolardos de unos 20 cms. de diámetro, alineados y visibles claramente a la hora en que se produjo el accidente, no



obstante como se observa en las fotos de la policía el bolardo estaba partido por su base con un resalto sobre el pavimento de unos 2 a 3 cms. y quedó debidamente señalado con un cono”.

Séptimo.- Concedido trámite de audiencia, el 3 de diciembre de 2018 la interesada presenta alegaciones en las que cuestiona el informe de los servicios técnicos municipales y reitera la pretensión inicialmente deducida.

Octavo.- El 23 de enero de 2019 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 el título IV, “De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común”, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 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 inicia el procedimiento (26 de octubre de 2017) hasta que se formula la propuesta de resolución (23 de enero de 2019). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y



servicio a los ciudadanos, entre otros, y por tanto una vulneración por parte de la Administración del derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable.

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

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, y al artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que dispone 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”.

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 la 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 la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxx1, debido a los daños sufridos en un accidente al tropezar con el saliente de la base de un bolardo.

Tanto el Consejo de Estado como el Consejo Consultivo de Castilla y León han mantenido reiteradamente que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva no implica que ésta deba responder necesariamente de todos los daños que puedan sufrir los usuarios de los servicios públicos, pues para que proceda la responsabilidad patrimonial deberán darse los requisitos que la caracterizan, legalmente establecidos actualmente en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y que deben analizarse atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso.

En este mismo sentido, el Tribunal Supremo ha declarado (Sentencia de 5 de junio de 1998) que "la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta



a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”.

El artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece: “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 Ley 7/1985, de 2 de abril. Debe entenderse 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.

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.

De los documentos que obran en el expediente y en particular del informe de la Policía Local, puede considerarse probada la caída en el lugar y por la causa indicada en la reclamación.

Ahora bien, en la hoja clínica asistencial de unidad de soporte vital básico de 11 de mayo de 2017, se indica que se avisa por un síncope, esto es, pérdida repentina de conocimiento. Figura que la reclamante ha caído al suelo y que “al levantarse sufre mareo con pérdida de conciencia y pérdida de control de esfínteres”, así como que existe una recuperación espontánea en 1 ó 2 minutos, sin que se aprecie la existencia de ningún otro daño, como contusiones, contracturas o esguince, sino que como juicio clínico consta de modo expreso “síncope recuperado”.



En la reclamación se indica que fue trasladada por una ambulancia al Centro de Salud, pero no consta tal circunstancia; es más, en la hoja clínica asistencial de la unidad de soporte vital básico consta, en el apartado relativo a tratamiento, "N.P.", y en el apartado referente a traslado, "AT. in situ".

Figura incorporado al expediente informe posterior a tal documento, emitido por la Gerencia de Atención Primaria de xxx2 el 15 de mayo de 2017, con el siguiente contenido: "Dña. (...) de 59 años de edad, presenta esguince de tobillo derecho, contractura de trapecio izquierdo y contusión en hombro y muñeca izquierda".

Con posterioridad, consta informe emitido el 29 de junio por la Gerencia de Atención Primaria de xxx2, en el que se hace constar que "(...) fue atendida en la consulta de atención primaria el día 15.05.2017 por presentar un esguince de tobillo derecho, contractura de músculo trapecio izquierdo, cervicalgia y contusión de muñeca y hombro izquierdo, todas las lesiones secundarias a caída en la calle cinco días antes (...)".

En virtud de lo expuesto, no existe una prueba suficiente de que las lesiones alegadas por la reclamante (esguince de tobillo derecho, contractura de trapecio izquierdo y contusión en hombro y muñeca izquierda) se produjeran, o debieran su causa, de un modo directo y objetivo, a la caída sufrida el 11 de mayo de 2017, como consecuencia del defectuoso estado de la vía pública.

El informe médico de 29 de junio de 2017 alude a que las lesiones fueron secundarias a la caída en la calle cinco días antes de ser atendida el 15 de mayo de 2017. De ser cierto, cinco días antes es un día antes al 11 de mayo de 2017, fecha de la caída. En cualquier caso, lo único que puede acreditar dicho informe es que las lesiones que alega la reclamante pudieran deberse a una caída, pero no prueba que deban su causa a la caída sufrida el 11 de mayo.

En definitiva, el contenido de la hoja clínica asistencial de unidad de soporte vital básico, la naturaleza de las lesiones por las que reclama y la existencia de un informe de asistencia médica, fechado cuatro días después de la supuesta caída, no permiten llegar a un juicio hipotético favorable a la



pretensión de la reclamante, a los efectos de poder entender acreditado que los daños alegados derivaran de la caída sufrida el 11 de mayo de 2017 por causa del funcionamiento del servicio público.

En cualquier caso, a efectos meramente dialécticos, de haberse podido entender acreditado el nexo causal entre los daños y el funcionamiento del servicio público, es preciso indicar que la base del bolardo, por su situación y emplazamiento, resulta plenamente visible y de escasa entidad y relevancia, por lo que por sus propias características y ubicación no se entiende que pueda suponer un riesgo trascendente para los viandantes.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, de 21 de enero de 2000, señala que "(...) con carácter general una caída derivada de un tropiezo en un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles entraña un daño no antijurídico, que debe soportar el administrado desde el mismo momento en que participa del servicio público de aceras o calzada, y ello porque no se puede pretender que la totalidad de las aceras o calzadas de un casco urbano cualquiera se encuentren absolutamente perfectas en su estado de conservación y rasante, hasta extremos insoportables".

Debe recordarse que la deambulación por las vías públicas exige del peatón una mínima diligencia en su caminar. Las circunstancias expuestas permitirían situar la causa del daño en la esfera de imputabilidad de la víctima, en la falta de control de su propia deambulación. La falta de empleo de la diligencia exigible determinaría de este modo la interrupción del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado y conduciría a la desestimación de su pretensión.

En virtud de lo expuesto, se considera que no existe nexo causal entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público, por lo que 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 Dña. xxxx1, 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.