



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 27 de enero de 2021, ha examinado el *procedimiento 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 467/2020**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 18 de diciembre de 2020 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 28 de diciembre de 2020, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 467/2020, 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 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 10 de abril de 2017 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 29 de mayo de 2016, sobre las 21:30



horas, en una vía de esa localidad, al tropezar con un bolardo a medio levantar (unos 10 cm sobre el nivel del pavimento).

Relata que la visibilidad era escasa y que junto al bolardo con el que tropezó había otro idéntico pero completamente levantado. Expone el daño moral sufrido por haberse producido la caída durante la realización del Camino de Santiago con un grupo de personas y la consiguiente cancelación del viaje. Indica que, personada la policía municipal, fue trasladada en ambulancia al Hospital hhh1, donde se le diagnosticó "fractura triple del hombro izquierdo".

Aporta copia del informe clínico de urgencias del Hospital hhh1 del día de la caída, del informe clínico de urgencias del Hospital hhh2 de 6 de junio de 2016, de la radiografía que muestra la fractura, del informe de una policlínica de rehabilitación, del informe de evolución del hospital hhh2, de 29 de junio de 2016, factura acreditativa de la compra de unas gafas graduadas por importe de 378,10 euros, reportaje fotográfico de las lesiones sufridas y del lugar en que se produce la caída, facturas de una clínica de fisioterapia, de 22 de diciembre de 2016 y 24 de marzo de 2017 acreditativas del pago de múltiples sesiones fisioterapéuticas e informe de la misma clínica, informe de radiodiagnóstico de una ecografía de partes blandas de 6 de febrero de 2017, y declaraciones testificales.

Cuantifica la indemnización reclamada en 14.608,10 euros, en concepto de lesiones (3.375 euros por 45 días de perjuicio grave, 7.830 euros por 261 días de perjuicio básico), perjuicios patrimoniales (378 euros por las gafas rotas y 1.025 euros por las sesiones de fisioterapia) y daños morales (2.000 euros).

Solicita la práctica de prueba testifical (declaración de tres testigos cuyos datos aporta) y la remisión del informe policial sobre el incidente.

**Segundo.-** El 17 de noviembre de 2017 la reclamante solicita información sobre el estado de tramitación del procedimiento y solicita su resolución expresa con la mayor celeridad posible.

**Tercero.-** Se incorpora al expediente el informe de intervención de la Policía Municipal, que constata el mal funcionamiento del bolardo con que tropezó la reclamante, "pues el dispositivo neumático que hace que este suba por completo no se ha activado, encontrándose a una altura de unos 10-15



centímetros del suelo en el momento en el que la mujer tropieza con él". El informe incorpora una fotografía que muestra la disposición de los bolardos.

**Cuarto.-** El 29 de diciembre de 2017 el Servicio de Ingeniería informa de que en la fecha en que se produjo la caída "se verifica que dicho bolardo está semibajado, sobresaliendo 10 ctms. de la rasante de la calle, lo cual puede originar tropiezos como el denunciado. Los bolardos del entorno de la plaza de la Encina normalmente son controlados por la Policía Municipal que los suben o los bajan en función de las necesidades de paso de vehículos, procesiones y otras circunstancias. Se debería ejercer una vigilancia más frecuente sobre el buen funcionamiento de dichos elementos, y comunicarlo a la brigada de obras para su reparación inmediata".

**Quinto.-** Mediante escritos de 23 de febrero de 2018 se remite copia de los anteriores informes a la compañía aseguradora del Ayuntamiento y se concede trámite de audiencia a la reclamante para que presente cuantas alegaciones, documentos y justificaciones estime pertinentes.

**Sexto.-** En el citado trámite de audiencia la reclamante presenta, el 6 de abril, alegaciones en las que se ratifica en la reclamación inicial.

**Séptimo.-** Remitido el anterior escrito a la compañía aseguradora, el 30 abril esta presenta escrito en el que solicita la cuantificación definitiva de la indemnización solicitada, la declaración de los testigos identificados en la reclamación y plantea una concurrencia de culpas (cuyo porcentaje determinará cuando tenga conocimiento de los datos solicitados), por el deficiente estado del bolardo y la falta de diligencia de la reclamante en su deambulación.

**Octavo.-** Los días 25 de septiembre de 2018, 20 de junio y 30 de septiembre de 2019 la reclamante presenta escritos en los que solicita información sobre el estado de tramitación del procedimiento y su resolución expresa con la mayor celeridad posible.

**Noveno.-** El 2 de abril de 2020 la compañía aseguradora presenta escrito en el que valora los daños personales en 5.215,34 euros, puesto que considera 33 días de perjuicio moderado, 71 de perjuicio básico y 2 puntos por secuelas (agravación de artrosis previa) y propone una concurrencia de culpas al 50 %.



**Décimo.-** El 16 de diciembre de 2020 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial 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 Consultivo de Castilla y León, 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo de instrucción del procedimiento, que ha conllevado la presentación de numerosos escritos en los que la reclamante solicitaba información sobre el estado de tramitación del procedimiento así como su pronta resolución. 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, como los de eficacia, eficiencia, servicio efectivo a los ciudadanos, racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, entre otros.

Asimismo cabe advertir que existen actos de instrucción posteriores al otorgamiento del preceptivo trámite de audiencia, si bien no procede la retroacción del procedimiento y el otorgamiento de un nuevo trámite, de un lado para evitar dilatar aún más la excesiva duración del procedimiento y de otro



porque no se produce indefensión a la reclamante al no apreciar este Consejo concurrencia de culpas en la producción del daño.

**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, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a 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, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1, párrafo primero, 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, de Régimen Jurídico del Sector Público, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

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 una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

En la esfera de las Administraciones locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 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.

Por su parte, 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 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" de acuerdo con el artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, lo que necesariamente incluye su mantenimiento.



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 solo 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.

Es 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*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 67.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

En el caso objeto del presente dictamen el Ayuntamiento considera que el daño producido ha sido consecuencia tanto del funcionamiento de los servicios



públicos en una relación directa de causa efecto, como de la falta de diligencia de la reclamante, que a su juicio debió advertir con una diligencia media la presencia del bolardo, suficientemente iluminado según se aprecia en la fotografía obrante en el expediente. Por ello considera que se produce una concurrencia de culpas y estima la participación de la reclamante en un 60 % y la del Ayuntamiento en un 40 %. En cuanto a la indemnización solicitada, no considera adecuada ni acreditada la valoración de los daños efectuada, que a su entender ascienden a un total de 5.042 euros.

Este Consejo considera, sin embargo, que los daños producidos no se enmarcan en la esfera de imputabilidad de la víctima, sino en el exclusivo funcionamiento del servicio público, puesto que la reclamante se encontró con el obstáculo de forma súbita al dejar la amplia plaza por la que paseaba y encaminarse por una vía estrecha que salía de ella. La caída tuvo lugar de noche, con una visibilidad escasa. La fotografía incorporada al informe policial está tomada en el sentido inverso a la marcha de la reclamante, de modo que la luz de la plaza se sitúa tras el obstáculo y resalta su contorno. Sin embargo, en el sentido de su marcha el obstáculo resulta inesperado y difícilmente perceptible, cognoscible y evitable (tal y como puede apreciarse en la fotografía incorporada al escrito de reclamación). No se trata de un defecto leve, derivado del uso normal o desgaste progresivo de la vía pública, sino de un defecto con entidad suficiente para generar una situación de riesgo sustancial, como la producida.

En virtud de lo expuesto, se considera que existe nexo causal entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público, razón por la que la reclamación debe estimarse, si bien parcialmente puesto que no procede abonar el total de la indemnización solicitada.

**6ª.-** En cuanto al importe indemnizatorio, para la determinación de la indemnización procedente en concepto de lesiones, las partes acuden al sistema de valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, sistema que es utilizado habitualmente por este Consejo como orientador en casos similares y cuyo valor como criterio de referencia a tales efectos se destaca ahora expresamente por el artículo 34.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Sin embargo, existen importantes diferencias en la valoración de daños efectuada por la reclamante y la realizada el Ayuntamiento, que deberán debatirse en un expediente contradictorio en el que, con audiencia del reclamante y la aportación de las pruebas que justifiquen la solución adoptada





sobre ambos extremos, se determine definitivamente la indemnización procedente.

En cuanto a los perjuicios patrimoniales y a los daños morales, este Consejo comparte el criterio de la Administración que, en relación con los primeros, considera indemnizables únicamente los derivados del tratamiento rehabilitador (no así los derivados de una rotura no acreditada de gafas) y no considera acreditados los segundos.

La Sala Primera del Tribunal Supremo (Sentencias de 31 mayo de 2000, 22 de febrero de 2001 y 11 de noviembre de 2003) ha señalado que la situación básica para que pueda darse lugar a un daño moral indemnizable consiste en un sufrimiento o padecimiento psíquico, entre los que cabe citar el impacto o sufrimiento psíquico o espiritual (Sentencia de 23 de julio de 1990); la zozobra, ansiedad o angustia (Sentencia de 6 de julio de 1990); la zozobra, como sensación anímica de inquietud, pesadumbre, temor o presagio de incertidumbre (Sentencia de 22 de mayo de 1995); el trastorno de ansiedad, impacto emocional, incertidumbre consecuente (Sentencia de 27 de enero de 1998); o el quebranto o sufrimiento psíquico (Sentencia de 12 de julio de 1999). Se trata, en definitiva, de resarcir el dolor y angustia de las personas perjudicadas por el actuar injusto, abusivo o ilegal de otro, para lo cual han de tenerse en cuenta y ponderarse las circunstancias concurrentes en cada caso.

En el caso examinado, pese a alegar la reclamante que el incidente provocó la cancelación de la realización del Camino de Santiago (circunstancia que además no prueba documentalmente), no parece que esta circunstancia sea por sí misma susceptible de provocar un sufrimiento psíquico o un impacto emocional como los descritos para que quepa apreciar un daño moral.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, en los términos indicados en el cuerpo del presente dictamen, en el procedimiento de responsabilidad



patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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