



Excmo. Ayuntamiento de Benavente
Ilmo. Sr. Alcalde
9600 - BENAVENTE
(Zamora)

Asunto: Responsabilidad patrimonial. Caída en la vía pública / Resolución.

S. Ref.: 238/19/2019.

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1517/2019**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El objeto de la queja se refería a la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial iniciado ante ese Ayuntamiento por (...) con fecha 26/09/2018, con el fin de reclamar una indemnización por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la calle Lagares (cuando caminaba procedente de la calle Herreros) atribuida al mal estado del pavimento (adoquinado alrededor de la tapa de una arqueta).

Manifestaba el firmante de la queja que la reclamación inicial había sido reiterada con fecha 10/12/2018, sin embargo no había sido resuelta, aunque la tapa de la arqueta había sido reparada fijando las baldosas de alrededor.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría solicitó del Ayuntamiento información sobre los trámites efectuados en el procedimiento de responsabilidad patrimonial y el envío de una copia del expediente. También se solicitó información sobre la reparación de la arqueta en la que manifestaba el interesado haber sufrido la caída.

El primer informe remitido señalaba que el expediente se hallaba en el trámite de audiencia, cuya apertura se había comunicado al interesado el 14/11/2019, aportaba la copia de los trámites seguidos en el procedimiento hasta ese momento.

Requerida de nuevo información por esta Procuraduría para conocer las actuaciones posteriores, el Ayuntamiento nos informa que el procedimiento había finalizado por resolución de la Alcaldía de 22/06/2020, desestimatoria de la solicitud del afectado y remite la copia de las actuaciones practicadas desde entonces.

Del examen del expediente se extraen los siguientes antecedentes:

- El día **18/09/2018** sobre las 10,15 horas el interesado había sufrido una **caída** al tropezar en las losetas de la tapa de una arqueta existente en el pavimento, entre unos



adoquines en mal estado. El Servicio 112 acudió al lugar del accidente, junto con Agentes de la Policía Local.

- La **reclamación** se recibe en el Registro municipal el **26/09/2018** (n.º 9556/2018) y el escrito posterior el 10/12/2018 (nº 12123/2018), al que adjunta el interesado fotografías y partes médicos de las lesiones sufridas.

- La **comunicación** del plazo de resolución de su solicitud se envía al interesado el **14/06/2019** (nº 3604/2019).

- En la fase de instrucción, se solicita informe a la Policía Local y al Servicio de Obras.

- El **informe de la Policía local de 18/06/2019** adjunta *“parte de novedades del día arriba indicado en el que consta la intervención policial con el reseñado, así como reportaje fotográfico realizado”*; en el parte de Policía local del día 18/09/2018 consta lo siguiente:

“Siendo las 10:59 horas se recibe llamada telefónica del servicio de emergencias 112 comunicando según alertante (tfnº – nombre, apellido) incidente sanitario en lugar público ya que en la confluencia de la C/ Herreros con C/ Lagares, un varón de 80 años se ha caído y está muy dolorido y no puede casi andar. Se persona la patrulla comprobando que dicha persona tiene un fuerte golpe en la rodilla y muy inflamada y no puede andar, por lo que se solicita ambulancia que procede a trasladarlo al Hospital Comarcal, resultando ser (...) con domicilio en (...) de la localidad de (...) de 66 años de edad, el cual había tropezado con una tapa de alumbrado, haciéndose reportaje de dicha tapa, por si fuera necesario (9546-9547)”.

En las fotografías que se acompañan al parte de la Policía local se incluye leyenda manuscrita *“C/ Lagares con C/ Herreros, caída señor, 18/09/2018”*, en ellas se aprecia la tapa de registro, los adoquines de alrededor deteriorados, varios huecos entre la tapa y los adoquines, algunos levantados y no enrasados con el nivel de la tapa. En ese punto de la calle existe una obra cuya protección (alambrada) cierra toda la zona contigua a la pared (acera).

- El **informe de la Oficina de Obras y Urbanismo de 11/11/2019** indica lo siguiente:

“La arqueta en la que se produjo la caída se encuentra situada dentro de la zona de la calzada de la C/ Lagares. Fuera de la acera y de pasos peatonales. Por lo tanto en una superficie para circulación de vehículos y no de peatones.



Que no se procedió a reparar la arqueta por entronarse (sic) esta instalación en condiciones similares a muchas otras de la ciudad sin que supongan peligro o riesgo de caída para los viandantes.

Que no obstante a lo largo del año 2019 el Ayuntamiento de Benavente ha realizado obras de renovación de la pavimentación de la calle Herreros y Lagares, encontrándose esta arqueta dentro del ámbito de la actuación por lo que su situación actual ha variado con respecto a cuándo se produjo la caída”.

- En el trámite de audiencia el interesado presenta escrito de **alegaciones** el **19/11/2019**, en el cual señala que *“se trata de una calle semipeatonal en la que no hay paso de cebra. Además en el acceso por la C/ Herreros hay una obra y en la propia C/ Lagares donde sucedió el accidente, en su lado derecho se encontraba reducida por la instalación de una valla de otra obra”.*

- El **nuevo informe del Servicio de Obras y Urbanismo** emitido con fecha **25/11/2019**, incluye fotografías de la calle en esa fecha, y señala:

“Delimitación de la calle peatonal calle Herreros. Situación de la arqueta donde se produjo la caída antes de las obras. La arqueta se encuentra fuera del límite de la Calle Herreros y dentro de la Calzada de la Calle Lagares. Las aceras se encuentran delimitadas por bordillo y adoquín rosa y la calzada por donde circulan los vehículos provenientes de la Calle Hospital de San Juan y que atraviesan la Calle Herreros por adoquín gris como se aprecia en la fotografía anterior”.

- Después se formula **propuesta de resolución** desestimatoria de la solicitud y, en el mismo sentido, se emite resolución denegatoria de la petición indemnizatoria por **Decreto de la Alcaldía 22/06/2020**, el cual *“declara la no existencia de responsabilidad patrimonial de esta Administración en los daños y perjuicios alegados en el expediente de responsabilidad patrimonial 238/19/2019, con las argumentaciones que constan en la parte expositiva de esta resolución”.*

El texto de la resolución especifica: *“Aun teniendo por acreditados los hechos en la forma señalada por el reclamante, debido a la existencia de unos adoquines ligeramente levantados o rotos de una tapa de alumbrado existente en la calzada de la calle Herreros, según las fotografías y el informe aportado por la Policía local, sin embargo no es menos cierto tal y como se desprende de los informes emitidos por la Arquitecta municipal, que la zona donde se encontraba la arqueta o tapa de alumbrado, es una zona perfectamente delimitada al tráfico de vehículos y no de peatones, pues la zona de acera está a otra altura y debidamente señalada con adoquines o losetas rosas, también perfectamente visibles para los viandantes; y a pesar de que se hayan ejecutado obras de remodelación de la zona, no han sido por este hecho, sino por la ejecución de un proyecto de pavimentación y rehabilitación de todo el entorno”.*



Por todo ello, teniendo en cuenta que *“la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante”, “no habiéndose acreditado suficientemente la relación de causalidad entre el servicio público y el daño, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 32 de la Ley 39/2015, entre otros, la existencia de un nexo causal directo y eficaz entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño que se manifiesta haber sufrido”*.

A la vista de la información remitida, se ha considerado preciso realizar las siguientes consideraciones:

En la tramitación del procedimiento que constituye el objeto de la reclamación formulada ante esta Procuraduría del Común se observa una dilación contraria a los principios de celeridad y eficacia que deben caracterizar los procedimientos administrativos.

El procedimiento específico que ha de servir de cauce para la tramitación de estas reclamaciones se encuentra regulado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En todo caso, las Administraciones Públicas han de informar a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo (artículo 21.4 Ley 39/2015). Esta mención debe incluirse en la comunicación que se dirige al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el Registro electrónico de la Administración competente para su tramitación.

En este caso la comunicación se envió al afectado ocho meses después de haber recibido la reclamación, cuando ya había transcurrido el plazo fijado para dictar resolución, seis meses después de esa recepción (artículo 91.3 de la misma Ley).

Pese a ello es cierto que subsiste para la Administración la obligación de tramitar el procedimiento y resolverlo, pues la acreditación de la concurrencia de los requisitos que configuran la responsabilidad patrimonial solo puede determinarse tras el examen de los factores que concurran en el caso concreto, los elementos probatorios, el desarrollo del procedimiento y la aplicación de las reglas de la carga de la prueba.

Los elementos necesarios para declarar la existencia de responsabilidad patrimonial de una Administración Pública han sido establecidos por la jurisprudencia, concretándose en síntesis en los siguientes: a) el primero de los elementos es la lesión patrimonial, equivalente a daño o perjuicio, en la doble modalidad de daño emergente o lucro cesante, lesión que ha de ser real, concreta y susceptible de evaluación económica; b) la lesión ha de ser ilegítima o antijurídica, es decir que el particular no tenga el deber de soportarla; c) debe



existir un nexo causal adecuado, inmediato, exclusivo y directo entre la acción u omisión administrativa y el resultado lesivo; y, d) ausencia de fuerza mayor.

Como viene declarando reiteradamente el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en las demandas de responsabilidad patrimonial frente a las Administraciones Públicas es de suma importancia la acotación del título de imputación, esto es, cuál es el servicio público al que se imputa el daño y por qué se le imputa, precisando si ha funcionado de una forma normal o anormal y, en este último caso, en qué ha consistido esa anomalía. La razón de ello es que el objeto del proceso no es declarar la responsabilidad patrimonial por cualquier causa que surja o pueda surgir en el devenir del recurso contencioso administrativo, sino en llegar al convencimiento de que el título que se alega ha resultado probado. (Por ejemplo, STSJ de Castilla y León 06/09/2019). El mismo objetivo puede ser trasladado al procedimiento administrativo.

En el presente caso, los daños producidos se imputan a una omisión del adecuado funcionamiento de los servicios municipales de mantenimiento y conservación de la calzada en la zona en la que ocurrió la caída.

Cierto es que la carga de la prueba corresponde a quien reclama el daño; pero no es menos cierto que este principio no exime al órgano instructor de ser exhaustivo en la obtención de material probatorio sobre los hechos controvertidos; además la Administración, por su parte, debe probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

La resolución municipal considera *“acreditados los hechos en la forma señalada por el reclamante, debido a la existencia de unos adoquines ligeramente levantados o rotos de una tapa de alumbrado existente en la calzada de la calle Herreros, según las fotografías y el informe aportado por la Policía local “los hechos tal y como han sido expuestos por la interesada”, si bien desestima su solicitud considerando que no ha quedado suficientemente probada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño causado a partir de “los informes emitidos por la Arquitecta municipal, que la zona donde se encontraba la arqueta o tapa de alumbrado, es una zona perfectamente delimitada al tráfico de vehículos y no de peatones”*.

No existe discusión sobre el hecho de la caída, que se considera probado, ni sobre la existencia de un desperfecto en el firme de la calzada en el punto en que se encontraba la tapa del registro, es decir el funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las vías municipales, sino sobre la causa de la caída que atribuye el Ayuntamiento a que debía el interesado caminar por la acera.

Ciertamente no es posible que el Ayuntamiento mantenga en perfecto estado todas las vías, aceras e infraestructuras e instalaciones de la ciudad, pero cabe hacer distinciones en función de las circunstancias en las que se produjo la caída.



En la fecha en la que tuvo lugar el accidente la acera de la calle Lagares, precisamente la que correspondía al itinerario que seguía el peatón por su derecha (procedente de la calle Herreros) estaba cerrada por la protección de una obra, por lo que debía atravesar la calzada para alcanzar la acera opuesta. Las fotografías que obran en el expediente tomadas por la Policía local en esa fecha muestran el estrechamiento de la calle en ese punto, en el que no existe acera transitable en el lado derecho, no se aprecia si existe señalización para los peatones que indique que debían circular por la otra acera, aunque en todo caso debían cruzar por la zona en que se encontraba la arqueta. Es más, parece que se trata de una zona peatonal, al menos sí lo es la calle Herreros (según el informe del Servicio de Obras), teniendo la calle Lagares una configuración similar, con una zona central de calzada muy reducida y aceras estrechas delimitadas en sus bordes, así se indica por el interesado que manifiesta que es una calle “semipeatonal”, en la que no existen pasos reservados para peatones, aunque nada se indica después sobre esa alegación.

Por tanto, si se trata de una zona restringida al tráfico, aun siendo normal que se permita el paso de vehículos en horarios o condiciones especiales, no se puede exigir a los viandantes que reaccionen para esquivar los desperfectos en una zona que normalmente utilizan; además, en ese momento todos los adoquines estaban deteriorados alrededor de una tapa de registro grande y en una calle reducida por una obra.

En definitiva, es mayor la diligencia que debe exigirse al Ayuntamiento en la conservación y mantenimiento de estas zonas en las que los peatones pueden transitar por toda la calle y tienen preferencia para hacerlo sobre los vehículos autorizados a circular por ellas. Y, por el contrario, no puede exigirse a los peatones en estos lugares una mayor atención para evitar los obstáculos y desperfectos que podrían ser más fácilmente evitados en zonas más amplias.

Conforme a lo expuesto, considera esta Procuraduría que debe el Ayuntamiento en este supuesto concreto asumir la responsabilidad patrimonial por los daños causados, revisando el Decreto de la Alcaldía desestimatorio de su solicitud y adoptando otro en su lugar que reconozca su derecho a que la lesión sea indemnizada, sin perjuicio de la valoración económica que proceda realizar de los daños causados.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

Debe revisar el Decreto de la Alcaldía de 22/06/2020 desestimatorio de la solicitud de responsabilidad patrimonial interpuesta con fecha 26/09/2018, y dictar otro en su lugar que reconozca el derecho del interesado a que la lesión sea



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

indemnizada, sin perjuicio de la valoración económica que proceda realizar de los daños sufridos.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López