



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero  
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y  
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 28 de mayo de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada ante el Ayuntamiento de xxx1 por D. xxxx*, 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 5 de mayo de 2015 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 D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calle.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 6 de mayo de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 184/2015, 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 al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

**Primero.-** El 4 de febrero de 2015 D. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída ocurrida el 4 de febrero de 2014, sobre las



19:30 horas, en el "Camino del cc1" de esa localidad, "donde está ubicado el acceso al polideportivo municipal", a consecuencia del mal estado de la calle.

Señala que la zona en la que ocurrió el percance se encontraba en obras y no estaba limitado o impedido su uso como acceso al pabellón municipal, que no existía señalización alguna de la existencia de obras o del peligro de caídas por el estado de la calle, que el lugar carecía de medidas de seguridad y de un alumbrado adecuado y suficiente, que presentaba un estado lamentable de acumulación de barros, existencia de socavones, rodaduras, materiales, etc. y que todas estas circunstancias determinaron la caída del reclamante.

Manifiesta que el percance le causó los siguientes daños:

- Daños personales: fractura del tobillo derecho e inflamación en la región distal del peroné (no cuantifica al no estar estabilizadas las lesiones).

- Perjuicios económicos: gastos sufragados por el tratamiento de fisioterapia (aún no finalizado) y pérdida económica derivada de la necesidad de contratar un trabajador que le sustituyera durante el periodo en el que se encontraba en situación de incapacidad temporal, al ser trabajador por cuenta propia (que cuantifica en 3.459,40 euros).

Propone la prueba testifical, a cuyo efecto identifica tres testigos, y adjunta copia del informe de Urgencias, de los partes de baja y alta laboral, de documentación relativa a su situación laboral y a la contratación de un trabajador y de su declaración del I.V.A. del ejercicio 2013. Aporta asimismo varias fotografías del lugar del percance.

**Segundo.-** El 10 de febrero de 2015 se requiere al reclamante para que subsane su solicitud.

El 23 de febrero de 2015 el reclamante presenta un escrito en el que relata los hechos de la siguiente manera:

"El día de los hechos el reclamante accedió en coche hasta la zona de la piscina municipal y desde allí fue andando con sus hijos por el camino que recogen las fotografías aportadas (...), saliendo por la verja existente que



perfectamente se aprecia en dichas fotografías, la cual se encontraba abierta a tal efecto, hasta el polideportivo.

»(...) de regreso a recoger el coche y [en el lugar que indica en las fotografías que vuelve a adjuntar], debido sin duda al mal estado, la ausencia de señalización y la escasísima iluminación de la vía pública en cuestión, (...) tropezó, resbaló y cayó, produciéndose las lesiones (...).

»(...) el tramo en cuestión de dicha vía todavía hoy continua en ese estado, sin asfaltar, sin señalización alguna y sin iluminación, siendo de público conocimiento en el pueblo que no ha sido el reclamante el único que ha sufrido una caída en dicha zona (...).”

Vuelve a proponer la prueba testifical a fin de identificar el lugar de la caída.

**Tercero.-** El 4 de marzo de 2015 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

**Cuarto.-** El 7 de abril de 2015 el arquitecto municipal emite un informe en el que señala lo siguiente:

“El acceso al polideportivo y área deportiva de xxx1 se ha realizado normalmente a través del camino paralelo al arroyo cc2. Dicho camino ha estado siempre en tierra, sin pavimentar, hasta finales del año 2013, que el Ayuntamiento procedió a comenzar la urbanización del mismo por fases al carecer de recursos económicos para poder acometer la obra de una sola vez. Y así, se optó por realizar la memoria valorada completa y dividir su ejecución en tres fases. La primera consistió en realizar la acera de la mitad del camino más cercana al polideportivo, la segunda, realizar la acera desde la calle de acceso, Camino del cc1, hasta la mitad aproximadamente, dejando un espacio de calzada en tierra en medio entre ambas aceras que serviría de cruce a los posibles vehículos que circulen a futuro por la misma, ya que la calzada se ha planteado con un único carril; y la tercera fase, aún sin concluir, que consiste en la pavimentación de toda la calzada.

»Durante todo este tiempo de obras se fijó como acceso alternativo al polideportivo y área deportiva de xxx1 el camino que, paralelo al



colegio público, discurre entre las piscinas municipales y éste para posteriormente, entre el parque y el almacén municipal, desembocar en la calle asfaltada que discurre paralela a las pistas de pádel y polideportivo. Este acceso, hasta el almacén municipal, está en tierra (de modo similar a como lo ha estado siempre el acceso al polideportivo paralelo al arroyo cc2) si bien disponía de un último tramo asfaltado.

»En las obras de urbanización que se iniciaron en el último trimestre del año 2013, con intención de realizarse en tres fases, se han colocado las correspondientes vallas de prohibición de acceso, si bien en muchas ocasiones éstas han sido movidas o retiradas por algunos particulares a distintas horas del día, si bien era de general conocimiento la prohibición de paso por obras.

»Como se ha indicado arriba, las obras del camino paralelo al arroyo cc2 aún no han finalizado, ya que la misma empresa adjudicataria va a llevar a cabo las obras de ejecución del nuevo puente sobre el arroyo cc2 en el Camino del cc1 y la pavimentación final del camino del polideportivo que falta. Estas obras previsiblemente finalizarán antes del verano del 2015”.

**Quinto.-** El 14 de abril de 2015 se inadmite la prueba propuesta, por ser improcedente e innecesaria, ya que las circunstancias expuestas en el informe del arquitecto municipal “permiten situar la causa del daño en la esfera de imputabilidad de la víctima”, “la interrupción del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado y, por tanto, la innecesariedad de abrir periodo probatorio”.

**Sexto.-** En el trámite de audiencia el reclamante alega que la resolución de inadmisión del periodo de prueba prejuzga el fondo del asunto, que en la fecha de la caída, “debido a las obras que se estaban realizando en esa área, en concreto en la vía pública que lleva hasta el polideportivo municipal, el único acceso posible hasta el citado espacio era a través de la piscina municipal, ya que el que se dice como acceso alternativo se encontraba totalmente intransitable dado que se trata de un camino de tierra, sin señalar ni asfaltar, sin aceras ni iluminación alguna, que por las lluvias acaecidas en dichas fechas y por las propias condiciones del camino se encontraba todavía en peor estado que el utilizado por el reclamante y por la mayoría de los vecinos de la



localidad". Reitera el mal estado de la vía y la solicitud de práctica de la prueba testifical.

Adjunta un escrito firmado por varias personas (vecinos de la localidad, según afirma) en el que ratifican la inexistencia de señalización de peligro o de acceso alternativo y el mal estado de las vías públicas.

**Séptimo.-** El 30 de abril de 2015 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que "el comportamiento del perjudicado implicó una imprudencia determinante en la producción del accidente y, por tanto, la ruptura del nexo causal y la falta de antijuricidad, debiendo asumir y soportar el daño que alega (...), ya que la zona por la que pretendía pasar se encontraba afectada por la obras en ejecución, debiendo, o bien evitar pasar por allí utilizando camino alternativo, o bien extremar las medidas de precaución".

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 los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.



**3ª.-** Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, 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 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**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 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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, nexos causales que implican 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.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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, reproducido casi 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, se remite a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquel que pueda producirse. El Tribunal Supremo ha declarado, en su 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". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (a.e. sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que "aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla".

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta asimismo la jurisprudencia según la cual "la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables, unas a la Administración y otras a personas ajenas, e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado". E igualmente la que sostiene "la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público".





**5ª.-** En cuanto al fondo del asunto, el reclamante alega que sufrió una caída a consecuencia del mal estado de la calle, que se encontraba sin asfaltar, en obras y sin señalización o advertencia de peligro ni limitación de acceso.

Las fotografías obrantes en el expediente y el informe del arquitecto municipal acreditan que el camino en el que se produjo el percance era un camino de tierra. También ha de considerarse probado que el reclamante resbaló a consecuencia del barro que había en el camino (no de las obras), tal y como refirió de manera expresa al acudir a Urgencias y consta en el informe de Urgencias.

Ello permite considerar que la existencia o no de obras y de señalización en el citado lugar carece de relevancia al valorar la eventual responsabilidad de la Administración, ya que dicha responsabilidad podrá derivar, en su caso, de la omisión del deber de pavimentación de una vía pública municipal. Dado que el municipio ostenta competencia en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad (artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril) y que el servicio de pavimentación de las vías públicas urbanas es exigible en todos los municipios *ex* artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, ha de analizarse si la existencia de vías públicas sin pavimentar, como ocurre en este caso, constituye una omisión de la que puede derivarse responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños que tal omisión pueda causar.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sala de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (en las sentencias 2059/2008, de 25 de septiembre, y 2861/2008, de 5 diciembre) afirma que "la responsabilidad por omisión es siempre una responsabilidad por inactividad, por infracción de un deber legal de obrar establecido en interés ajeno" y que "el contenido de esa conducta obligada ante una situación dada constituye lo que se ha denominado estándar de actividad mínima exigible". Debe recordarse también que a la Administración es exigible una razonable utilización de los medios disponibles en garantía de los riesgos relacionados con el servicio, "lo que en términos de prevención y desarrollo del servicio y sus infraestructuras se traduce en una prestación razonable y adecuada a las circunstancias como el tiempo, lugar, desarrollo de la actividad, estado de la técnica, capacidad de acceso, distribución de recursos, en definitiva lo que se viene considerando un funcionamiento estándar del servicio".



Pues bien, en el supuesto analizado, el arquitecto municipal manifiesta que el acceso al polideportivo y área deportiva de xxx1 se ha realizado normalmente a través del camino paralelo al arroyo cc2, que dicho camino ha estado siempre en tierra, sin pavimentar, hasta finales del año 2013 y que el Ayuntamiento procedió a comenzar su urbanización en tres fases al carecer de recursos económicos para poder acometer la obra de una sola vez. Tal limitación presupuestaria constituye, como se ha expuesto, un condicionante para la apreciación del funcionamiento estándar del servicio, pues la exigencia a un Ayuntamiento para la realización de una obra o la prestación de un servicio no puede ser la misma cuando carece de recursos económicos para ello que cuando sus presupuestos lo permiten. En este caso, se optó, ante la limitación de recursos, por la ejecución de la obra en tres fases.

Además, según afirma el arquitecto, durante las obras de pavimentación se habilitó un acceso alternativo cuyas características eran similares al antiguo camino de tierra paralelo al arroyo cc2 y se colocaron vallas de prohibición de acceso. Y afirma que "si bien en muchas ocasiones éstas han sido movidas o retiradas por algunos particulares a distintas horas del día, (...) era de general conocimiento la prohibición de paso por obras".

Por tanto, puede concluirse que la ausencia de pavimentación del camino no constituye, en el presente caso, un incumplimiento del estándar del servicio, dadas las limitaciones de recursos económicos del Ayuntamiento, y que en la ocurrencia del percance tuvo una influencia determinante la falta de diligencia del reclamante que, conocedor del lugar (acudía allí, desde hacía tres años, dos días por semana para llevar a sus hijos al polideportivo), debía haber advertido el defectuoso estado que presentaba el camino de tierra y haber extremado las precauciones al transitar por él.

La concurrencia de culpa exclusiva del interesado determina la ruptura del nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público, razón por la que la reclamación debe desestimarse.

### **III CONCLUSIONES**



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

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. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calle.

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