



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero  
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero y  
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 12 de julio de 2016, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. 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 21 de junio de 2016 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. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el día 23 de junio de 2016, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 270/2016, 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. Sobrini Lacruz.

**Primero.-** El 27 de diciembre de 2013 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída ocurrida el día 8 de octubre

de 2013, sobre las 16:30 horas, en la confluencia de la calle cc1 con el Mercado de cc2, "por el agua y por estar mal colocadas las vallas".

Expone que tropezó con el agua y con una alcantarilla, por lo que sufrió una fractura de peroné izquierdo y cola del astrágalo.

Junto al citado escrito aporta tres declaraciones de testigos relativas al lugar y causa de la caída.

No cuantifica la indemnización solicitada.

Previo requerimiento, el 18 de marzo de 2014 cuantifica la indemnización en 7.556,96 euros.

**Segundo.-** El 11 de febrero de 2014 la Policía Local informa que "revisados los archivos de este Cuerpo, no ha sido posible constatar antecedente alguno respecto de intervención de esta Policía Local, en la fecha señalada".

**Tercero.-** En la misma fecha el servicio municipal de limpieza y recogida informa que "viene siendo habitual que todos los martes y viernes y una vez finalizado el mercado de cc2, por parte de nuestro personal se procede a la señalización, limpieza y el baldeo (cuando las inclemencias del tiempo lo permiten) de la zona donde se instala dicho mercado".

**Cuarto.-** Concedido trámite de audiencia a la entidad concesionaria del servicio público, el 25 de septiembre alega que nada tuvo que ver con el incidente.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia a la interesada, presenta alegaciones en las que solicita la práctica de prueba testifical y aporta informe de Urgencias, declaración de tres testigos, reportaje fotográfico relativo al estado de la vía y factura de silla de ruedas por importe de 337 euros.

**Sexto.-** El 8 de octubre se practica la prueba testifical propuesta por la interesada.

Las testigos manifiestan haber presenciado la caída, que se veía a los operarios del servicio de limpieza que estaban baldeando con una manguera,

que el agua caía a la rejilla del alcantarillado y que había vallas de obra al final del paso de peatones. Una de ellas declara que "como mucho dejaba un espacio de un metro para pasar fuera de dicho paso hacia la calzada", y otra manifiesta que "no había otro sitio nada más que el utilizado".

**Séptimo.-** El 29 de octubre de 2015 el Jefe de Negociado de Información y Atención al Ciudadano informa de que "efectuado consulta en el registro de expedientes del programa informático de quejas y sugerencias, de las tramitadas el día 8 de octubre de 2013 y anteriores (ejercicios 2011 y 2012), así como en el registro auxiliar que dispone este Negociado, no se ha encontrado queja específica sobre el problema que se indica. (...)"

**Octavo.-** El 16 de noviembre el ingeniero municipal de obras públicas emite informe en el que hace constar:

"(...) se señala en la denuncia que se produce una caída en las proximidades de un sumidero. Se señalan como consecuencias de la caída de forma confusa a dos aspectos, deslizamiento por el pavimento húmedo y/o el desnivel. Se realiza visita de inspección observando que el sumidero se encuentra en perfecto estado de mantenimiento por lo que no precisa la realización de ningún tipo de obra. Evidentemente la ubicación del sumidero es el punto bajo de calzada para que cumpla su función de desagüe de las aguas de escorrentía. Esta ubicación no se encuentra en el itinerario de los viandantes al no coincidir con ningún paso de peatones, junto a un bordillo en curva que coincide con una esquina de la intersección y en el punto donde se presenta la mayor diferencia de cota. No obstante este desnivel existente es el necesario para que la instalación de drenaje funcione sin que sea la causa de caídas. La superficie se corresponde con la de rodadura del pavimento bituminoso no produciéndose problemas de deslizamiento o resbalones, para los peatones, por la existencia de una lámina de agua sobre la misma".

**Noveno.-** Concedido nuevo trámite de audiencia, el 12 de febrero de 2016 la interesada presenta alegaciones en las que reitera la pretensión inicialmente deducida, cuantifica la indemnización solicitada en 29.778 euros y aporta fotografías relativas al estado del sumidero.

**Décimo.-** El 6 de mayo de 2016 se formula propuesta de resolución desestimatoria 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, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido, sustancialmente, 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la parte interesada presenta la reclamación de indemnización (27 de diciembre de 2013) hasta que se formula la propuesta de resolución (6 de mayo de 2016). 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 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

**3ª.-** Concurren en la 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.

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 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.-** 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.

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 1.372/1986, 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 para la "pavimentación de vías públicas" según lo dispuesto en el artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, lo que necesariamente incluye su mantenimiento.

Tal como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Sentencia de 16 de abril de 2004, "(...) la pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no sólo 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. Esta competencia municipal debe entenderse como servicio público, rechazándose la inclusión dentro del ámbito del artículo 106 de la Constitución Española un concepto estricto de servicio público".

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 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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 funcionamiento del servicio público municipal, a causa de las operaciones de baldeo, señalización con vallas y estado de un sumidero en la vía pública.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto, partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non*, condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa e inmediata, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente, o, como dice la expresión legal (artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.

Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987, y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente de difícil consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace preciso entre uno y otro elemento. Esta prueba, como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues, si éste no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el deber jurídico de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado.

La carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

A la vista de los documentos obrantes en el expediente, este Consejo Consultivo considera que, aunque pueda estimarse que el accidente se produjo

tal y como relata la interesada, el origen del daño estaría localizado en la esfera de imputabilidad de la víctima, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulaci3n, lo que rompe el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios p3blicos y el da1o sufrido.

La regla, plasmada en numerosos Dict3menes del Consejo Consultivo de Castilla y Le3n (por todos 734/2005, 612/2006, o 321/2008) y aplicada tambi3n por otros 3rganos consultivos (por ejemplo, el Consejo Consultivo de Galicia en sus Dict3menes de 6 y 27 de febrero de 2003), tal y como ha establecido de modo reiterado el Consejo de Estado (entre otros en el Dictamen de 1 de julio de 1971) y la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias 8 de marzo de 1967, 25 de enero de 1974 o 5 de noviembre de 1974), supone valorar en estos casos que es exigible a los viandantes el autocontrol de su propia deambulaci3n, obligaci3n 3sta que excluye toda responsabilidad de la Administraci3n cuando es quebrada por introducirse un elemento extra1o a la relaci3n jur3dica controvertida, cual es el de la culpa de la v3ctima.

El control de la propia deambulaci3n no es una regla absoluta, dado que su pretendida incondicionalidad se ve necesariamente determinada por el juego del principio de confianza de los peatones en las condiciones de seguridad de las v3as por las que transitan. De este modo, ser3 apreciable la constataci3n de un inadecuado estado de conservaci3n de aquellas cuando se traduzca en la existencia de obst3culos no apreciables con el empleo de la diligencia exigible

En el presente caso, de la documentaci3n obrante en el expediente se puede concluir que la interesada se cay3 en un sumidero que se encontraba en la calzada, fuera de la acera (pese a las deficiencias que se observan en 3l, se encuentra en un adecuado estado de conservaci3n para su funci3n de acuerdo con su situaci3n en la calzada, de conformidad con lo indicado en el informe del ingeniero municipal) y, por tanto, en un lugar no destinado al tr3nsito peatonal en el momento en el que se estaban realizando labores de baldeo por parte de los operarios del servicio municipal de limpieza en la plaza del Mercado de cc2. Tambi3n consta que se hab3an instalado unas vallas de obra para impedir el acceso.

Asimismo, no consta la existencia de otras quejas o sugerencias relativas a incidentes o ca3das en tal lugar.



Respecto de la situación de las vallas, la propuesta de resolución señala que "no es cierto que el itinerario seguido por la reclamante y sus acompañantes, el tramo de calzada situado entre las vallas de obras (colocadas al final del paso de peatones en su extremo de la calle cc1), y la calzada de esta última calle, constituyese lugar obligado de paso, ni tampoco que con la colocación de dichas vallas en la referida ubicación los operarios del Servicio Municipal de Limpieza estuviesen indicando tal circunstancia, pues dichas vallas no estaban indicando lugar obligado de paso alguno, sino que estaban bloqueando el acceso a la Plaza del Mercado de cc2 ante las labores de limpieza y baldeo que se estaban realizando".

Al margen de lo manifestado en relación con la situación de las vallas, resultaba completamente perceptible en el presente caso la existencia de un riesgo consistente en la presencia de agua en la vía. Tal y como señalan los testigos, el agua se deslizaba hacia la alcantarilla y el servicio de limpieza estaba limpiando con mangueras la vía; por otro lado, la caída se produce al descender a la calzada, vía no apta para la deambulación de los peatones, por lo que, al ejecutar esa acción resultaba obligado para la interesada el extremar la precaución y el cuidado.

Todo ello conduce a considerar, como se ha expuesto, que el origen del daño estaría localizado en la esfera de imputabilidad de la víctima, lo que determina la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño sufrido.

En consecuencia, al no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, 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 por Dña. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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