



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 22 de diciembre de 2016, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada 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 7 de diciembre 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 D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 9 de diciembre de 2016 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 494/2016, 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 25 de abril de 2016 D. xxxx, de 62 años de edad en el momento de los hechos, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

En su escrito expone que “El pasado 15 de mayo de 2015, estaba paseando por la acera del lado derecho de la Calle ccc1 de xxxx1 –en bajada y en dirección al ccc2- cuando al llegar a la altura aproximada del número 12 de la mencionada calle observé que, pocos metros más adelante, la acera por la que caminaba se estrechaba de tal forma que era imposible que me pudiera mantener en ella con los dos pies por lo que, para no tener que transitar por la calzada con el riesgo que ello implica, decidí cambiarme a la acera del lado izquierdo de la mencionada calle y, al empezar a cruzarla y debido al hundimiento que presenta el pavimento, perdí la estabilidad y caí al suelo recibiendo un fuerte impacto en mi hombro izquierdo. Todo lo expuesto fue observado por presencia testifical”.

A consecuencia de la caída sufrió fractura-luxación de cabeza humeral izquierda que tardó 159 días en quedar estabilizada, de los cuales 6 días permaneció ingresado en el hospital, 61 días resultaron impeditivos y 92 días no impeditivos. Así mismo presenta secuelas y perjuicio estético, por lo que conforme a lo establecido en el sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidente de circulación incorporado como Anexo I a la Ley sobre Responsabilidad y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, con los importes fijados en la Resolución de 15 de marzo de 2014 de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, cuantifica la indemnización que reclama en 37.656,50 euros.

Acompaña a su escrito diversos informes médicos acreditativos de la asistencia sanitaria recibida, dictamen médico pericial de valoración del daño y fotografías del lugar del accidente. Propone prueba testifical identificando a los testigos.

**Segundo.-** El 20 de mayo se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada y se nombra instructora del procedimiento, lo que se notifica al interesado y a la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

**Tercero.-** El 21 de julio el Jefe de la Policía Local de xxxx1 remite el parte de intervención de caída en la vía pública en el que se hace constar que “(...) A la llegada del agente, la ambulancia y una dotación del CNP se encontraban en el lugar atendiendo a esta persona. Que un agente de CNP indicó que se trataba

de un hombre de 62 años que se había caído en la calzada causándose lesiones en el hombro. Que no se observó ninguna anomalía en la calzada”.

**Cuarto.-** El 22 de julio el Jefe de Sección de Vías y Obras emite informe en el que, tras señalar que se desconocen las circunstancias en las que se produce la caída, manifiesta que “-(...) se ha visitado al zona, comprobándose que la C/ (...) existe una acera en su margen izquierdo de bajada en sentido del ccc2, por donde transitan habitualmente los peatones, sin embargo, por el margen derecho (salvo en los primeros 15 metros iniciales) no existe acera, sino que hay colocado un bordillo a lo largo de las fachadas para protección de las viviendas frente al tráfico rodado y humedades, por donde no le es posible transitar un peatón, y concretamente en el punto donde se manifiesta se produce la caída, no existe acera, transitando por lo tanto el interesado por la calzada, teniendo disponible la acera del margen opuesto.

»-En el punto de la calzada donde dice producirse la caída, cuyo pavimento es de adoquín, manifiesta un badén o superficie ondulada, que a pesar de contar con un pavimento irregular e incómodo como es el adoquín, no observamos trabas o pestañas que puedan dar lugar a tropiezos, ni existencia de huecos, baches, falta de piezas o elementos sueltos (se incorpora fotografía del estado del pavimento, antes de proceder a su reparación, donde se observa el badén sin que aparezcan huecos o hundimientos entre sus adoquines).

»-El día 18 de julio de 2016, dentro de un trabajo programado para realizar un repaso general de toda la calzada de la C/ (...), se ha procedido a la reparación del badén mencionado.

»-No conocemos la existencia de otras quejas ni antes, ni en el tiempo transcurrido desde que se produce la caída hasta la fecha de la actuación, a pesar de ser (...), una calle muy transitada por personas”.

**Quinto.-** El 28 de julio la compañía aseguradora del Ayuntamiento emite informe en el que señala que la reclamación debe desestimarse, al no existir relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio.

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia al interesado, éste presenta alegaciones en las que se ratifica en su escrito de reclamación inicial y reitera que se practique la prueba testifical propuesta.

El 30 de septiembre el testigo admitido por la Administración se persona en las dependencias del Ayuntamiento para prestar declaración.

**Séptimo.-** El 6 de octubre se concede al interesado nuevo trámite de audiencia en el que formula alegaciones en las que se ratifica en lo expuesto en anteriores ocasiones.

**Octavo.-** El 15 de noviembre de 2016 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

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 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, ambas normas aplicables *ratione temporis* al presente procedimiento.

**3ª.-** Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, 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.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída a consecuencia de la existencia de un badén en el pavimento, al transitar por la calzada de la calle ccc1 de xxxx1 cuando cruzaba a la acera del lado izquierdo, ya que la acera del lado derecho, por la que caminaba, se iba estrechando hasta desaparecer.

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".

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el 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 Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material, 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 que pueda producirse con independencia del actuar del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por el interesado y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, 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, y 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 por la parte contraria.

El testigo propuesto por la parte interesada ha manifestado que vio a la víctima tropezar con el desperfecto que ésta indica. Sin embargo, tanto del parte de intervención de la Policía Local correspondiente al día de la caída -reproducido en el antecedente de hecho tercero del presente dictamen- como del informe del Jefe de Sección de Vías y Obras –reproducido en el antecedente hecho cuarto- se pone de manifiesto que no se observó anomalía en la calzada y que no existían trabas o pestañas que pudieran dar lugar a tropiezos y sólo se observa un pequeño badén.

Así pues se acredita que el lugar de los hechos es la calzada de la calle, donde existía un badén, y no la acera.

Respecto de la circulación de peatones por la calzada, tal circulación ni está prohibida ni es improcedente, cuando no existen zonas especialmente habilitadas para ello, y debe producirse conforme a lo prevenido en el artículo

49 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, que establece:

“1. El peatón debe transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no exista o no sea practicable, en cuyo caso podrá hacerlo por el arcén o, en su defecto, por la calzada, en los términos que reglamentariamente se determine.

»2. Fuera de poblado, y en tramos de poblado incluidos en el desarrollo de una carretera que no dispongan de espacio especialmente reservado para peatones, siempre que sea posible, la circulación de los mismos se hará por su izquierda.

»3. Salvo en los casos y en las condiciones que reglamentariamente se determinen, queda prohibida la circulación de peatones por autopistas y autovías”.

Por su parte, el artículo 124.1 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, establece que “en zonas donde existen pasos para peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades, y cuando tales pasos sean a nivel, se observarán, además, las reglas siguientes: (...)”.

En el presente caso, de acuerdo con las fotografías incorporadas al expediente, se advierte la existencia de un paso de peatones muy próximo al lugar donde ocurrió la caída (pues si ésta aconteció a la altura del número 12, el paso de peatones se encontraba a la altura del número 10). La caída no se produce en la acera, ni en un paso de peatones, sino en la calzada, que no es lugar de tránsito para los viandantes, sino para los vehículos. Por ello, tampoco cabe exigir, desde el punto de vista del estándar del servicio público, unas condiciones de la calzada equivalentes a las que pudieran exigirse a una acera, y cuando el peatón no circula por zona especialmente habilitada debe extremar la precaución.

Por otra parte, el hundimiento del pavimento no supone un obstáculo con entidad suficiente como para provocar la caída. Las fotografías ponen de



manifiesto que el pavimento es de adoquines y que el badén no es sino una ligera depresión en la calzada, perfectamente visible, que ni mucho menos tiene entidad como para provocar la caída de un peatón.

Por ello, a juicio de este Consejo, aunque pueda estimarse que el accidente se produjo tal y como se relata por el interesado, 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.

A mayor abundamiento cabe se1alar que la ca3da se produjo a media ma1ana del 15 de mayo de 2015, por lo tanto a plena luz del d3a, por lo que con una m3nima diligencia se hubiera salvado el obst3culo que, como ya se ha se1alado, no creaba una situaci3n de riesgo y era f3cilmente sorteable con una m3nima diligencia, m3s teniendo en cuenta que en las proximidades donde ocurri3 el hecho exist3a un paso de peatones, zona habilitada para cruzar la calzada.

De este modo, al no poder considerarse acreditada la relaci3n de causalidad entre los da1os sufridos por la reclamante y el funcionamiento del servicio municipal, la reclamaci3n 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 D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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