



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 4 de mayo de 2017, 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 19 de abril de 2017 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 sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 20 de abril de 2017 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 174/2017, 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 20 de septiembre de 2016 Dña. xxxx, de 50 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 calzada.

En su escrito expone que "El día 9-9-2016 en la calle ccc1 de la Ur. Ccc2, frente al supermercado qqqq iba andando y metí la pierna en un agujero que hay en la calzada causándome lesiones".

No cuantifica la cantidad reclamada como indemnización.

Acompaña a su escrito copias del parte médico de Urgencias y fotografías del lugar del accidente y de las lesiones sufridas.

Segundo.- El 23 de septiembre el arquitecto municipal emite informe en el que señala "Que, en vista de la inspección efectuada a la Calle ccc1 en las inmediaciones del cruce con la calle ccc3, el día 22 de septiembre de 2016, a las 13.30 h., se observa la existencia de un socavón, adosado al bordillo con unas dimensiones máximas de 8-8,5 cm en sentido transversal al eje de la calle y de 43 cm en el sentido longitudinal".

Se adjuntan fotografías.

Tercero.- El 4 de octubre la Secretaría del Ayuntamiento emite informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir. El 4 de noviembre, por Decreto de la Alcaldía, se admite a trámite la reclamación y se nombra instructora del procedimiento, lo que se notifica a la interesada.

Cuarto.- El 8 de noviembre se requiere a la reclamante para que especifique las lesiones producidas y la presunta la relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público y la valoración de la cantidad reclamada como indemnización, lo que irá acompañado de cuantos documentos, alegaciones e informaciones estime oportunas así como de la proposición de prueba concretando los medios de los que pretenda valerse.

El 25 de noviembre la interesada presenta alegaciones en las que describe las lesiones sufridas y difiere su cuantificación hasta el momento de su curación o determinación del alcance de las secuelas.

Quinto.- El 2 de diciembre 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 público municipal.

Sexto.- El 5 de diciembre la instructora del procedimiento acuerda la apertura del período probatorio.

Séptimo.- El 9 de diciembre de 2016 el Encargado Jefe de los Servicios Municipales emite informe en el que concluye que "la zona donde se ha producido el incidente forma parte de la calzada y carece de paso de peatones. Asimismo, en la fecha en la que se produjeron los hechos la acera no estaba cortada al paso de peatones y era totalmente practicable.

»Que en este Ayuntamiento no consta escrito anterior al presente por la interesada en el que se ponga de manifiesto la existencia de dicha abertura.

»Que con fecha 9 de noviembre del corriente se ha procedido a tapar el orificio de la calzada".

Octavo.- El 1 de febrero de 2017 el arquitecto municipal emite informe en el que hace constar que "conforme al Plan Parcial COAP, que fue aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo de xxxx2 en sesión de 8 de junio de 2005, adaptado al Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras, en el que se establece que las aceras son los elementos del itinerario peatonal de la citada calle, que específicamente están concebidas para el tránsito peatonal (Art. 19), siendo las dimensiones de la misma, en la calle ccc1 2,46 metros.

»Que el cruce de la calzada de la calle ccc1 se encuentra a una distancia de 10 m. en la acera opuesta de la calle ccc3 con sus correspondientes vados".

Se adjuntan fotografías.

Noveno.- Concedido trámite de audiencia a la interesada, ésta no presenta alegaciones.

Décimo.- El 4 de abril de 2017 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 Dña. xxx, debido a los daños sufridos en una caída al introducir la pierna derecha en un agujero existente en la calzada de la calle ccc1.

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 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 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 la interesada 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.

En el presente caso, la reclamante no ha probado que el daño sufrido sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos en una relación directa de causa a efecto. No resulta así acreditado que la caída se produjera en el lugar que indica, sin que sea suficiente -a efectos de probar este extremo- la mera manifestación de la interesada ante la Administración ni la aportación de un parte de atención médica o unas fotografías que lo único que ponen de manifiesto es el defecto en el pavimento de la calle pero no que ahí se produjera efectivamente la caída.

Así, al margen de las manifestaciones de la reclamante, no existe ninguna prueba o documento oficial que acredite la veracidad de lo manifestado, en cuanto a la existencia del percance o a las circunstancias en que se produjo, como tampoco ningún testigo presencial de la caída que pueda acreditar que ésta se produjo en el lugar y forma señalado por la reclamante.

Tanto en los documentos del arquitecto municipal -reproducidos en los antecedentes de hecho segundo y octavo- como en el del Encargado Jefe de los Servicios Municipales -reproducido en el antecedente de hecho séptimo- se pone de manifiesto que el agujero se encontraba en la calzada.

Respecto de la circulación de peatones por calzadas, debe señalarse que ni está prohibida ni es improcedente, cuando no existen zonas especialmente habilitadas para ello, debiendo producirse tal circulación 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 otra 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, en las fotografías incorporadas al expediente y en el informe del arquitecto municipal de 1 de febrero de 2017 se pone de manifiesto la existencia de un paso de peatones muy próximo al lugar donde la reclamante indica que ocurrió la caída, a una distancia de 10 metros. Así pues, hay que tener en cuenta que la caída no se produce en la acera de la calle, ni en un paso de peatones, sino en la calzada, que no es lugar de tránsito para los viandantes, sino para los vehículos. Por lo cual 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 ello por cuanto que el peatón, cuando no circula por zona especialmente habilitada, debe extremar la precaución.

Por ello, a juicio de este Consejo, 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 deambulación, lo que rompe el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño sufrido.

La regla, plasmada en numerosos Dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León (por todos 734/2005, 612/2006, 321/2008 y 50/2017) y aplicada también por otros órganos consultivos (por ejemplo, el Consejo Consultivo de Galicia en sus Dictámenes 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 plena luz del d3a, por lo que con una m3nima diligencia el obst3culo se hubiera salvado, y m3s si se tiene 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 m3rito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y Le3n informa:

Procede dictar resoluci3n desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamaci3n presentada por D1a. xxxx, debido a los da1os sufridos en una ca3da por el mal estado de la calzada.

No obstante, V.E. resolver3 lo que estime m3s acertado.