



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 9 de febrero de 2017, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada ante el Ayuntamiento de xxx 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 31 de enero 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 y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la calzada*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 31 de enero de 2017, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 24/2017, 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 25 de abril de 2016 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 16 de agosto de 2015, al tropezar



por el desnivel de la alcantarilla situada en la confluencia de las calles xx y xx1 de la citada localidad.

Solicita una indemnización de 4.446,35 euros.

Requerida la interesada para que subsane su solicitud, el 12 de septiembre presenta un escrito aclaratorio de su reclamación y copias de un informe médico de valoración de las lesiones, de un informe del Hospital de xxx, de los partes de alta y baja laboral, de unos informes de fisioterapia y Atención Primaria, de los justificante de abono de las sesiones de fisioterapia, del informe médico pericial y del envío de los partes de baja y un reportaje fotográfico.

**Segundo.-** Consta en el expediente el parte de intervención de la Policía Local de xxx de 16 de agosto, en el que se señala que se personaron en el lugar con posterioridad al percance, vieron a la interesada y que ésta les comunicó que pondría denuncia contra el Ayuntamiento por el mal estado del pavimento a la altura del número nn de la calle xx2.

**Tercero.-** El 15 de septiembre se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

**Cuarto.-** El 15 de noviembre el Servicio de Vías y Obras informa:

“Al tener conocimiento por esta reclamación presentada y personados en el lugar frente al nº nn de la calle, se observa que la acera se encuentra en correctas condiciones para el tránsito peatonal y la tapa de registro que se menciona está situada en calzada, se encuentra en buenas condiciones (registro de Telefónica).

»Luego para el tránsito peatonal a lo largo de la acera no existe inconveniente al encontrarse dicha acera en correctas condiciones, pero la caída se produce al transitar por la calzada.

»Transitar por esta calzada de adoquín, al ser un pavimento irregular e incómodo, exige ya de por sí, un mínimo de atención, dándose además la circunstancia de que el punto que se menciona, es el enlace entre la parte de calle de reciente reurbanización con calzada y acera al mismo nivel y la



parte de calle antigua con calzada y acera a distinto nivel y con una acera más estrecha, por eso, en ese punto con la aparición de desnivel entre acera y calzada, y la transición de una acera a otra más estrecha, si no es apreciada por el peatón puede dar lugar a tropezones, que pensamos puede ser el origen de la caída, pues aunque en calzada y junto a la tapa de registro observamos un pequeño desprendimiento de la capa de hormigón que se traduce en la aparición de una pequeña pestaña de aprox. 2 cm., sin existencia de bache ni hundimiento (...), y estando en calzada, fuera del itinerario peatonal por la acera, no debe representar obstáculo para el peatón(...)"

Se incorporan fotografías de la calzada junto a la tapa de registro.

**Quinto.-** Consta en el expediente unas alegaciones, sin fecha, de la empresa aseguradora de la Administración.

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia a la interesada, el 27 de diciembre de 2016 presenta, después de obtener copia parcial del expediente, un escrito en el que reitera su pretensión.

**Séptimo.-** El 24 de enero 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 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, 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 del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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, 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, 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 aquél 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 aquella, 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 aquella".

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.

**5ª.-** En cuanto al fondo del asunto, la reclamante alega que la caída se produjo a consecuencia de un desnivel en el pavimento de la calzada por la que paseaba.

Este Consejo Consultivo ha señalado de manera reiterada que la obligación de la Administración Local de garantizar una adecuada pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas no puede entenderse en términos absolutos, en el sentido de exigir de la Administración una conducta tan exorbitante que le obligue a corregir cualquier deficiencia del pavimento por insignificante que ésta sea. El cumplimiento o no de aquella obligación sólo podrá determinarse en relación con el estándar mínimo exigible a la prestación del servicio público, de manera que sólo si la Administración no



ha actuado conforme a dicho estándar podrá apreciarse responsabilidad patrimonial.

El funcionamiento del servicio público viario no se ajusta a los estándares de actividad mínima exigible y, por ende, conllevará la responsabilidad de la Administración cuando las deficiencias del pavimento tengan entidad suficiente para generar una situación de riesgo sustancial. Por el contrario, los daños sufridos en una caída no serán antijurídicos cuando ésta se produzca como consecuencia de un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles, ya que no puede pretenderse que la totalidad de las aceras o calzadas de las vías públicas urbanas estén en un absoluto alineamiento, totalmente rasantes y carentes de la más mínima irregularidad.

En el caso analizado, según se indica en el informe técnico emitido, la deficiencia consiste en "un pequeño desprendimiento de la capa de hormigón que se traduce en la aparición de una pequeña pestaña de aproximadamente 2 centímetros, sin existencia de bache ni hundimiento", junto a una tapa de registro. En las fotografías obrantes en el expediente parece apreciarse que la deficiencia identificada por la reclamante, hoy ya reparada, era insignificante o irrelevante y no constituía un obstáculo para los peatones, sin que se haya probado la relevancia de tal defecto ni se hayan aportado datos sobre ello.

Asimismo cabe señalar que, tal y como mantiene la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de Burgos, de 14 de noviembre de 2005, entre otras, "no puede pretender el administrado que la superficie de las aceras se encuentre en un absoluto alineamiento, totalmente rasante y carente de la más nimia irregularidad. La existencia de irregularidades en las aceras es inevitable en toda población".

Por otra parte, a mayor abundamiento, hay que poner de manifiesto que el defecto podría ser perfectamente visible, más teniendo en cuenta la hora en que se produjo el percance (ocurrió alrededor de las 20:20 horas de un 16 de agosto) y que la zona donde sucedió el percance es una calzada, no destinada para que caminen las personas, lo suficientemente amplia para sortear un eventual obstáculo, por lo cual no existe un riesgo elevado.

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 (...)”.

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 atención a las circunstancias descritas, este Consejo considera que 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 determina la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido. En este sentido, como señala la Sentencia nº 90/2010, de 21 de enero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, “Con carácter general una caída derivada de un tropiezo en un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles, entraña un daño no antijurídico”.

Por ello, 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





**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

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 oportuno.