



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario
en funciones

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 11 de octubre 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 28 de septiembre 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 en esa misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 436/2017, 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. Ramos Antón.

Primero.- El 4 de julio de 2016 Dña. xxxx, de 55 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 al estar mal pavimentada una de las principales calles de

la localidad (calle ccc1 con calle ccc2). No cuantifica la cantidad reclamada como indemnización.

Acompaña a su escrito copia del parte médico de urgencias del Complejo Asistencial de xxxx1.

Segundo.- Obra en el expediente un informe de la Policía Municipal, de 29 de marzo, en el que consta que "El día 26 de marzo de 2016 por parte de esta Policía se recoge comparecencia de Doña yyyy, en la que manifiesta que el día 25 su madre, Doña xxxx, se había caído al meter un pie en un socavón de la calle ccc2 de esta ciudad.

»Que los Policías con números de identificación 9093 y 9014 atendieron el servicio en el lugar de los hechos, ayudando a levantar de la calzada a D^a (...) y permaneciendo con ella hasta que fue trasladada por la ambulancia del 112 al hospital.

»Por parte de los policías intervinientes, que no fueron testigos de la caída, se comprobó que el agujero en la vía pública tenía unas dimensiones de 60 cms. por 80 cms. y una profundidad de 10 cms.".

Se adjunta un reportaje fotográfico de la zona, la comparecencia de la hija de la reclamante y el parte médico de la asistencia sanitaria recibida.

Tercero.- Mediante Decreto de la Concejal Delegada de Coordinación del Área de Asesoría Jurídica, de 8 de julio, se requiere a la reclamante para que subsane los defectos de su solicitud.

La interesada presenta diversa documentación y valora la indemnización solicitada en 10.029,70 euros por los siguientes conceptos:

- 71 días por perjuicio personal básico: 2.130 euros (71 x 30 euros).
- 138 días por perjuicio personal moderado: 7.176 euros (138 x 52 euros).
- 1 punto de secuela: 723,70 euros.

Cuarto.- Por Decreto de la Concejal Delegada de Coordinación del Área de Asesoría Jurídica, de 15 de febrero de 2017, se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento, lo que se notifica a la interesada y a la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

Quinto.- El 19 de abril el Departamento de Obras y Pavimentación de Vías Públicas informa de que "(...) a la vista de la documentación gráfica obrante en el expediente, se observa que el pavimento en la intersección de las calles ccc1 y ccc2 se encontraba en un deficiente estado de conservación, por lo que pudo ser el motivo por el que se produjo la caída sufrida el 25 de marzo de 2016, si bien no es posible determinar con total seguridad por parte del funcionario que suscribe que este fuera el único motivo por el cual se produjo la supuesta caída, ya que el estado de la misma era perfectamente perceptible a simple vista a la hora en la que supuestamente se produjo el suceso".

Sexto.- El 29 de mayo el instructor del procedimiento acuerda la apertura del período probatorio. El 21 de junio la hija de la reclamante presenta declaración sobre los hechos.

Séptimo.- El 15 de junio la compañía aseguradora del Ayuntamiento emite informe en el que señala que la reclamación debe desestimarse al no quedar acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público municipal. Añade, sin prejuzgar la existencia de responsabilidad del Ayuntamiento, que la valoración total de daños, tras el reconocimiento médico realizado a la lesionada, ascendería a 5.263,70 euros por los siguientes conceptos (82 días de perjuicio básico, 40 días de perjuicio moderado y 1 punto de secuela funcional por artrosis postraumática en tobillo".

Octavo.- Concedido trámite de audiencia a la interesada, ésta presenta alegaciones en las que ratifica lo expuesto en su escrito inicial.

Noveno.- El 21 de julio la compañía aseguradora del Ayuntamiento informa que la testigo propuesta por la reclamante no es imparcial al ser su hija. El 8 de agosto emite un nuevo informe en el que concluye que no se ha acreditado la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público municipal, por lo que la caída pudo deberse a una distracción o falta de atención debida de la propia reclamante.

Décimo.- El 27 de septiembre de 2017 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 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (4 de julio de 2016) hasta que se formula la propuesta de resolución (27 de septiembre de 2017). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración del derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente como una infracción de los principios y criterios que han de regir 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 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. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída al introducir un pie en un socavón existente en la calzada en la confluencia de la calle ccc1 con la calle ccc2.

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 a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos en una relación directa de causa a efecto. No resulta así acreditado que la caída se produjo en el lugar que indica, sin que sea suficiente -a efectos de probar este extremo- la mera manifestación de su hija ante la Policía Municipal un día después de la caída (que por otra parte estaría incurso en tacha de testigos de acuerdo con lo establecido en el artículo 377.1.1º de la Ley 1/2000, de 7 de enero), ni la aportación de un parte de atención médica o de 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.

El informe emitido por la Policía Municipal -reproducido en el antecedente de hecho segundo del presente dictamen- pone de manifiesto que los policías intervinientes no fueron testigos de la caída y que el agujero existente en la vía

pública, concretamente en la calzada, tenía unas dimensiones de 60 centímetros por 80 centímetros y una profundidad de 10 centímetros

El informe emitido desde el Departamento de Obras y Pavimentación de Vías Públicas -reproducido en el antecedente de hecho quinto del presente dictamen- indica que el pavimento en la intersección de las calles ccc1 y ccc2 se encontraba en un deficiente estado de conservación, y en las fotografías incorporadas al expediente se observa un socavón en la calzada.

Respecto de la circulación de peatones por calzadas, debe decirse, que la misma 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”.

El artículo 124.1 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, dispone 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, la caída no se produjo 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 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, 26/2017, 50/2017 o 174/2017) 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 deambulación, obligación ésta que excluye toda responsabilidad de la Administración cuando es quebrada por introducirse un elemento extraño a la relación jurídica controvertida, cual es el de la culpa de la víctima.

A mayor abundamiento cabe señalar que la caída se produjo a plena luz del día, por lo que con una mínima diligencia se hubiera salvado el obstáculo, más teniendo en cuenta la amplitud de la zona por donde transitaba la reclamante.

De este modo, al no poder considerarse acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y el funcionamiento del servicio municipal, 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 sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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