



Sr. Amilivia González, Presidente y  
Ponente

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

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 11 de julio de 2018, 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 13 de junio de 2018 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 269/2018, 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. Amilivia González.

**Primero.-** El 13 de marzo de 2018 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxx, de 57 años de edad en el momento de los hechos, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

En su escrito expone: "Sobre las 19:00 horas del día 13 de octubre de 2017 sufrí una caída en la vía pública, estando paseando por la calle ccc1, esquina con calle ccc2 nº 1 y venía andando en compañía de mi hermana y al cruzar el paso de peatones situado en dicho lugar, no me percaté del socavón o agujero que había y que sigue existiendo de 30 centímetros por 20 centímetros y 5 centímetros de profundidad, (...). Tras la caída me sentí mareada por lo que mi hermana llamó a su marido, quien me trasladó a mi domicilio.

»En el primer momento no fuimos al hospital, pensando que los dolores irían pasándose, pero al día siguiente ya estaba el pie muy inflamado y con muchos dolores por lo que nos trasladamos a Urgencias del Hospital hhhh con el resultado fractura del quinto metatarsiano del pie izquierdo (...)"

Fundamenta su reclamación en el mal estado de conservación del pavimento, cuyo adecuado mantenimiento es competencia del Ayuntamiento de xxxx1.

Adjunta copias del parte médico de la asistencia sanitaria recibida el 14 de octubre de 2017, de los partes médicos de baja (14 de octubre de 2017), de confirmación y de alta (12 de febrero de 2018), de incapacidad temporal por contingencias comunes y fotografías del lugar de los hechos.

Solicita una indemnización total de 4.345,72 euros por los daños sufridos.

**Segundo.-** El 15 de marzo se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada y se nombra instructor del procedimiento, lo que se notifica a la interesada y a la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

**Tercero.-** En esa misma fecha el ingeniero de la Corporación Municipal emite informe en el que señala: "Independientemente de que el hueco en el aglomerado se encuentra fuera del paso de peatones, entiendo que el hecho de tropezar en el mismo podría haberse evitado de prestarse la debida atención".

**Cuarto.-** El 5 de abril tienen entrada en el registro del Ayuntamiento declaraciones escritas del marido y de la hermana de la reclamante sobre las circunstancias de la caída.

**Quinto.-** El 20 de abril la compañía aseguradora del Ayuntamiento emite informe en el que señala que procede desestimar la reclamación, al no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público municipal.

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia a la interesada, ésta presenta alegaciones en las que se ratifica en lo expuesto en su reclamación inicial.

**Séptimo.-** El 4 de junio de 2018 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no haber quedado acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público municipal.

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 32 a 37 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y título IV, "De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común", de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

**3ª.-** Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 39/2015, de 1 de octubre. La

competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, 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 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

**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 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y al 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 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 cuanto al fondo del asunto, comprobadas la realidad y certeza de los daños sufridos y la regularidad formal de la petición, ha de analizarse si el 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.

La reclamante manifiesta que los daños sufridos se produjeron al introducir el pie en un agujero existente en la vía pública, al cruzar por un paso de peatones por la calle ccc1, esquina con calle ccc2 nº 1, en el municipio de xxxx1, lo que le provocó fractura del quinto metatarsiano del pie izquierdo.

El artículo 57.1 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial establece que "Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales".

En el ámbito de la Administración Local, corresponde al Ayuntamiento la obligación de mantener las vías públicas en condiciones adecuadas para el tránsito de personas y vehículos. Así se desprende del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que atribuye al municipio la competencia en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, competencia que a tenor del artículo 26.1.a) de la misma Ley, que se refiere expresamente a la pavimentación de las vías públicas, resulta obligatoria en todos los municipios.

Este precepto debe ponerse en relación con el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que 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”.

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”.

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, y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración dispone el artículo 67.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. 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 parte reclamante no ha probado que el daño sufrido haya sido a 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 su mera manifestación ante la Administración, ni la aportación de un parte de atención médica y diversas fotografías, que lo único que ponen de manifiesto es la existencia de un agujero en la calzada de no grandes dimensiones, fuera de la zona destinada a paso de peatones, que no supone riesgo alguno para quienes transiten con la debida diligencia, pero que no prueban que allí se produjera efectivamente la caída.

No cabe aceptar las declaraciones de los testigos propuestos, pues al tratarse del marido (que no estuvo presente en el momento de los hechos, por lo que no pudo presenciar cómo ocurrieron) y de la hermana de la reclamante,

éstos se encuentran incursos en falta de testigos de acuerdo con lo establecido en el artículo 377.1.1º de la Ley 1/2000, de 7 de enero.

Aun cuando se consideran probados los hechos y circunstancias en que se produjo, hay que poner de manifiesto que la circulación de peatones por calzadas no 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 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, 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: (...)”.

Por lo tanto, la caída se habría producido en un punto de la calzada fuera del paso de peatones, lo que supone 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 todo lo expuesto, 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 y más teniendo en cuenta que la caída se produjo a plena luz del día (19:00 horas del 13 de octubre).

La regla, plasmada en numerosos dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León y aplicada también por otros órganos consultivos, 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.

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.