



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Aguilar de Campoo (Palencia) el día 25 de julio de 2018, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada ante el Ayuntamiento de xxxx1 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 12 de julio 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 con fecha 13 de julio de 2018 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 331/2018, 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. Ramos Antón.

Primero.- El 5 de octubre de 2017 Dña. xxxx, de 38 años de edad en el momento de los hechos, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx1, debido a las lesiones sufridas el 1 de noviembre de 2016, consistentes en esguince de tobillo izquierdo, a

consecuencia de una caída al tropezar a causa del mal estado del suelo de las traseras (parking), en la calle cccc de la citada localidad, a la altura del número 175.

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

Estimativamente valora las lesiones y sus secuelas en 50.000 euros, si bien difiere su cuantificación al momento de su estabilización.

Adjunta a su reclamación copias de los informes de la asistencia sanitaria recibida, del informe de la Policía Local y fotografías del lugar de los hechos, y propone prueba testifical identificando a un testigo que resulta ser su cónyuge.

Segundo.- Por Decreto de la Alcaldía de 3 de noviembre se admite a trámite la reclamación presentada y se nombra instructora del procedimiento, lo que se notifica a la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

Tercero.- El 15 de noviembre el Jefe de la Sección de Vías Públicas, Conservación y Mantenimiento emite informe en el que indica que "(...), la práctica totalidad de la parcela que actualmente está siendo utilizada como aparcamiento, sin estar habilitada para ello, es de propiedad municipal.

»Desde la Gerencia Municipal de Fomento está previsto urbanizarla y acondicionarla para aparcamiento en superficie de vehículos, sin bien esta actuación no podrá acometerse hasta que se disponga de la totalidad del suelo.

»En base a lo anterior, no se están realizando obras de pavimentación de dicha parcela, ni el Ayuntamiento ha dictado orden en dicho sentido, entiendo que debido a la disyuntiva entre el elevado coste de dichas obras frente a la inminencia de su urbanización".

Cuarto.- El 17 de enero de 2018 comparece el testigo propuesto por la reclamante ante el Ayuntamiento para prestar declaración y manifiesta que la reclamante, que llevaba bolsas, se cayó por el mal estado del pavimento, al sorteando los socavones que éste presentaba.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia a la interesada, ésta presenta alegaciones en las que se ratifica en lo expuesto en su reclamación inicial y solicita una indemnización total de 11.838,09 euros por las lesiones sufridas, que desglosa del siguiente modo:

- A) Perjuicio personal básico 78 días x 30 euros/día2.340 euros.
- B) Perjuicio personal moderado 78 días x 30 euros/día ...5.148 euros.
- C) Secuelas 5 puntos4.350,99 euros.

Adjunta copia del informe médico pericial de valoración de daños.

Sexto.- El 2 de julio 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, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en los artículos 124.4.ñ) y 124.5 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.

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.

En la reclamación la interesada alega que la lesión sufrida se produjo al caer en la parte trasera de la calle cccc, a la altura del número 175, debido al estado de conservación de esa zona que señala como parking.

En la esfera de las Administraciones locales el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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", reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

El Ayuntamiento tiene 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 Ley 7/1985, de 2 de abril, 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, 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 logrado probar que la caída se ha producido en el lugar indicado, ya que el informe de la Policía Local que aporta señala que, cuando acudieron al lugar de los hechos, la interesada les manifestó que al caminar por dicha zona había sufrido una torcedura de

tobillo, pero no presenciaron la caída. Por otra parte, el testigo propuesto por la interesada está 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, de Enjuiciamiento Civil, al ser el cónyuge de la reclamante.

En las fotografías aportadas se pone de manifiesto la existencia de baches en la calzada, pero no prueban que allí se produjera efectivamente la caída.

Por otra parte, aun en el hipotético caso de que se considerara probado el hecho, el informe del Jefe de la Sección de Vías Públicas, Conservación y Mantenimiento -reproducido en el antecedente de hecho tercero- pone de manifiesto que se trataba de una zona donde los vehículos estacionaban pero que no estaba habilitada para ser utilizada como aparcamiento.

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 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 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 lo tanto, la caída se habría producido en un punto de la calzada no habilitada para parking, a pesar de su uso, 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 el peatón, cuando no circula por zona especialmente habilitada, debe extremar la precaución. A mayor abundamiento cabe señalar que la reclamante era perfectamente conocedora de la situación del lugar, al tratarse de una zona cercana a su vivienda, y que el suceso se produjo a plena luz del día, entre las 17:30 y 18:30 horas con plena visibilidad, por lo que una adecuada atención habría evitado la caída.

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.

La regla, plasmada en numerosos Dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León 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.

De este modo, al no poder considerarse acreditada la producción del evento dañoso o, en su caso, 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. cccc, 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.