



Sr. S. de Vega, Presidente  
Sr. Ramos Antón, Consejero  
Sra. Ares González, Consejera y  
ponente  
Sr. Herrera Campo, Consejero  
Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de diciembre de 2022, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 642/2022**

### **I ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 29 de noviembre de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 1 de diciembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 642/2022 y se inició 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 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 a la Consejera Sra. Ares González.

**Primero.-** El 27 de septiembre de 2022 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída ocurrida el 4 de octubre de 2021, sobre las 13:00 horas, en la calle cccc nº 1, "cuando se encontró con un desnivel o escalón y como consecuencia del irregular estado del pavimento, se le torció el tobillo".



Posteriormente, en el trámite de prueba afirma "que aparcó el coche y cuando estaba sacando el bolso y bolsas del maletero el pie derecho se le torció sufriendo un inmenso dolor y cayendo al suelo, como consecuencia de un desnivel en la calzada, a la altura del cine nnnn, en la calle cccc.

»Cuando llegó la ambulancia la trasladó al hospital diagnosticándole, en urgencias, un esguince; A los 10 días acudió a la consulta de traumatología donde le detectaron fractura del maléolo del peroné, escayolándola por un periodo de 40 días. Transcurridos los 40 días la fractura no estaba consolidada por lo que necesitó continuar con muletas. El traumatólogo le dio el alta el 8 de abril de 2022 y hasta esa fecha estuvo de baja médica".

Quantifica económicamente la indemnización solicitada en concepto de lesiones personales y daños materiales en 10.269,37 euros.

Aporta diversa documentación médica, copia de factura de material ortopédico, fotografías de las lesiones sufridas, parte de confirmación de incapacidad temporal por contingencias comunes, e informe médico pericial forense y baremo de valoración de lesiones.

**Segundo.-** Acordada la práctica de la prueba testifical, el 25 de octubre un testigo corrobora la versión de la reclamante. Señala que "pasaba justo por la entrada del cine, escuchó un grito y vio que algo cayó detrás de los coches; al acercarse vio a D<sup>a</sup> yyyy en el suelo e intentó levantarla, pero no pudo debido a los dolores que ella sufría".

**Tercero.-** El 3 de noviembre el arquitecto técnico municipal emite informe en relación con el estado de la calzada, en el que señala "Que la zona en la que se produjo la caída es una zona destinada al aparcamiento de vehículos en batería, es decir, no forma parte de ningún itinerario peatonal o de alguna acera por lo que no se le puede aplicar el reglamento de accesibilidad de Castilla y León ni tampoco la Orden TMA/851/2021.

»Dicha zona se encuentra elevada de la calzada para evitar las retenciones de agua que se producían en la misma los días de lluvia y que llegaban hasta la acera trasera.

»El acceso a esta zona de aparcamiento desde la calzada (reitero que es en esta zona donde se produce la caída a tenor de la documentación presentada) se salva con un pequeño desnivel. Esta práctica es habitual en



zonas de aparcamiento anexas a las calzadas y además se pueden observar en diferentes puntos de la ciudad”.

Por lo tanto, se entiende que esta forma de hacer el tránsito desde la calzada propiamente dicha a las zonas de aparcamiento es práctica habitual y que, además, a la hora de realizar el aparcamiento dicho desnivel se percibe al pasar encima con el coche (como se indica en el acta de toma de declaración en el que la reclamante informa que la caída se produjo después de aparcar el coche, mientras sacaba el bolso y bolsas del maletero”).

**Cuarto.-** Obra certificado de secretaría en el que hace constar que “antes de redactar la propuesta de resolución se ha dado trámite de audiencia por un plazo de diez días a los interesados, durante el cual no se han presentado alegaciones”.

**Quinto.-** El 24 de noviembre de 2022 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

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 la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

**3ª.-** Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la



delegación de competencias que pueda existir, conforme a los artículos 21.1.s), 21.3 y 23.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la LPAC.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC.

**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, de Régimen Jurídico del Sector Público, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la 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, 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. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída en una zona de aparcamiento de vehículos por la existencia de un desnivel en la calzada.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la LBRL 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.

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, el informe emitido por el técnico municipal (referido en el antecedente de hecho tercero del presente dictamen) indica que "El acceso a esta zona de aparcamiento desde la calzada (reitero que es en esta zona donde se produce la caída a tenor de la documentación presentada) se salva con un pequeño desnivel. Esta práctica es habitual en zonas de aparcamiento anexas a las calzadas y además se pueden observar en diferentes puntos de la ciudad".

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

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 una zona de aparcamientos, esto es, en la calzada, que no es lugar de tránsito para los viandantes, sino para los vehículos. Por ello, 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, por lo cual el peatón, cuando no circula por zona especialmente habilitada, debe extremar la precaución.

Por lo demás, atendiendo a que la caída se produjo a plena luz del día (13:00 horas), y al relato de la reclamante que manifestó “que aparcó el coche y cuando estaba sacando el bolso y bolsas del maletero el pie derecho se le torció”, se advierte que con una mínima diligencia se hubiera salvado el desnivel, máxime cuando este se percibe al pasar encima con el coche, como por su parte expuso en el técnico municipal en su informe.

En consecuencia, 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. Doctrina esta mantenida de forma reiterada por este Consejo, el Consejo de Estado y la jurisprudencia.

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. yyyy, 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 acertado.