



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 9 de junio de 2005, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. Xxxxxx*, 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 marzo de 2005 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. Xxxxxx debido a las lesiones producidas por el mal estado de una alcantarilla*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 1 de abril de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 331/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- Con fecha 18 de diciembre de 2003, tiene entrada en el registro general del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial, presentada por Dña. Xxxxxx, por la que solicita ser indemnizada debido a los daños sufridos el día 7 de diciembre de 2003, en un accidente que relata en los siguientes términos:



“A causa del mal estado de una alcantarilla ubicada dentro del Ayuntamiento de xxxxx, al bajar la acera para cruzar la calle y la alcantarilla estaba mucho más baja que la carretera y escarchada por un lado, provocándome un esguince de tercer grado con rotura parcial de ligamentos, siendo responsable de lo ocurrido al mal estado de la alcantarilla, siendo responsable el Ayuntamiento de xxxxx (7-12-2003). Lugar: C/ Vvvvvv frente a Clínica Hhhhhh”.

Solicita “la reparación inmediata de dicha alcantarilla, así como una indemnización por los daños y secuelas que me están causando”.

Segundo.- Mediante escrito de fecha 14 de enero de 2004, se requiere a la interesada para que en el plazo de diez días aporte los datos y documentos que se le solicitan, en concreto la indemnización que reclama y justificantes de la misma, el informe médico y todos los documentos que puedan servir de prueba en su expediente.

Con fecha 27 de enero de 2004, la interesada presenta un escrito en el que manifiesta que el importe de la indemnización que reclama asciende a 3.000 euros. Adjunta al mismo una fotocopia del carné de identidad de D. Tttttt –a quien propone como testigo del accidente por ella sufrido–, así como diversos partes médicos.

Tercero.- Durante la instrucción del procedimiento, con fecha 14 de enero de 2004, se solicitan sendos informes a la Jefatura de la Policía Local y al Servicio de Vías y Obras municipal sobre extremos relativos al accidente supuestamente acaecido.

Cuarto.- Con fecha de 20 de enero de 2004, el ingeniero de Vías y Obras señala en su informe que “el pavimento donde se produjo el siniestro que nos ocupa, en el día de hoy se encontraba tal y como se refleja en el anexo fotográfico”.

Se aporta, junto con el informe, una fotografía de la situación en que se encontraba la alcantarilla, en la que se puede apreciar la existencia de un desnivel entre el pavimento de la calzada y la alcantarilla situada en la misma. Añade el informe que “con esta misma fecha se pasa parte de obras al Servicio de Obras Municipal para que realice la reparación correspondiente”.



Con fecha 14 de junio de 2004, la Policía Local emite un informe en el que hace constar que “revisados los archivos de este Cuerpo no existe constancia ni antecedente alguno respecto de la caída de la Sra. Xxxxxx”.

Quinto.- Con fecha 15 de octubre de 2004, el testigo propuesto por la interesada, D. Tttttt, declara que “no conocía a la interesada Dña. Xxxxxx y que en día de autos, estaba en su coche y que sintió que la misma caía sobre el coche. Salió, la ayudó a incorporarse y la acompañó hasta la Clínica porque ella se quejaba de que le dolía el pie”. Asimismo declara que “la causa de la caída pudo deberse al mal estado de la alcantarilla que estaba allí”.

Sexto.- Mediante escrito de 8 de noviembre de 2004, concluida la instrucción del expediente, se da trámite de audiencia a la interesada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos.

Séptimo.- El 18 de noviembre de 2004 se presenta en el registro del Ayuntamiento de xxxxx, un escrito al que Dña. Xxxxxx adjunta documentación, consistente en una copia del informe médico de alta de incapacidad temporal por contingencias profesionales, que ya había sido incorporado al expediente anteriormente.

Octavo.- La propuesta de resolución (tal y como se considera al informe del Servicio de Asuntos Económicos del Ayuntamiento de xxxxx que obra en el expediente), de 4 de febrero de 2005, señala que procede desestimar la reclamación presentada por Dña. Xxxxxx, por no considerar suficientemente probada la relación de causalidad entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño irrogado, al no contar con ningún informe oficial o atestado que corrobore objetivamente los hechos.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Noveno.- Mediante Acuerdo de la Presidenta del Consejo Consultivo de Castilla y León de 25 de abril de 2005, se requiere al Ayuntamiento de xxxxx



para que complete el expediente administrativo remitido, aportando la información necesaria que permita determinar si el lugar por el que la interesada se disponía a cruzar y en el que sufrió el percance era una zona especialmente habilitada para el paso de peatones, o, en su defecto, a qué distancia se encontraba la más cercana.

Con fecha 30 de mayo de 2005, se recibe en el Consejo el informe emitido por el Servicio de Inspección de Vías y Obras del Ayuntamiento de xxxxx en el que se indica:

“Que frente a la entrada principal de la Clínica Hhhhhh, en la calzada y sin estar enclavado en ninguno de los dos pasos de peatones que se encuentran situados a la derecha e izquierda de dicha entrada, existe una alcantarilla que se encuentra a una distancia aproximada de 6,60 Mts. L. del paso de peatones situado a la derecha de la entrada, en la c/ Vvvvvv, y a una distancia aproximada de 4,80 Mts. L. en relación con el paso situado a la izquierda de dicha entrada, en la c/ Vvvvvv, según se puede comprobar en pruebas gráficas que se aportan”.

Junto con el informe se remiten dos fotografías en las que se puede apreciar el lugar en el que se produjo el percance, así como la distancia a la que se encontraban los pasos de peatones más próximos.

Décimo.- Con fecha 3 de junio se reanuda el plazo para emitir el dictamen, de acuerdo con lo previsto en el artículo 53.5 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre.

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.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la regla A), letra g), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo,



por el que se determina el número, orden, 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.

3ª.- Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, en virtud del artículo 21.1.s) 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.

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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), 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 formulada por Dña. Xxxxxx debido a los daños sufridos en una caída que, según la interesada, se debió al mal estado de una alcantarilla situada en la calle Vvvvvv.

La cuestión planteada en el presente expediente consiste en determinar si en la reclamación objeto del mismo concurren los presupuestos legales para conceder la indemnización solicitada.

La interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En efecto, consta que lo hizo con fecha 18 de diciembre de 2003, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante, que –al parecer– tuvo lugar el día 7 de diciembre del mismo año.

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y la prestación del servicio público, es necesario



probar que tales daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del mismo.

Recae sobre el interesado la carga de la prueba, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi agit* y *onus probando incumbit* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

En el supuesto que nos ocupa, ha quedado suficientemente probado que en el lugar en el que supuestamente se produjeron los hechos existía un desnivel entre el pavimento de la calzada y la alcantarilla sita en la misma, tal y como se acredita mediante la fotografía que se adjunta al informe emitido por el Servicio de Vías y Obras de 20 de enero de 2004 y se deduce de la declaración testifical de D. Tttttt.

Por otra parte, también pueden considerarse acreditadas las lesiones que la interesada manifiesta haber sufrido, teniendo en cuenta, a tales efectos, las copias que obran en el expediente de los informes médicos, de la prestación de asistencia sanitaria y del parte médico de alta de incapacidad temporal por contingencias profesionales, en el que se determina que la interesada ha estado de baja desde el día 7 de diciembre de 2003 (momento en el que se produce el accidente) hasta el 26 de enero de 2004 (fecha del alta definitiva).

Es cierto que no existe ningún informe oficial, como podría ser un atestado policial, que acredite la veracidad de las declaraciones realizadas por la interesada respecto al lugar y las circunstancias en que se produjo el accidente, sin embargo, no se puede entender que ése sea el único medio de prueba, máxime si tenemos en cuenta la existencia en el expediente de la declaración de un testigo presencial de la caída, que se considera adecuada para entender probados tales extremos y comprobar la certeza de lo manifestado por Dña. Xxxxxx.

A la luz de lo expuesto, a diferencia del sentido de la propuesta de resolución, este Consejo Consultivo considera que, en el presente caso, el lugar y circunstancias en que tuvieron lugar los hechos por los que se reclama han quedado suficientemente acreditados a través de las declaraciones de la interesada, los informes que obran en el expediente y la declaración del testigo propuesto.



Dicho esto, debe partirse de la obligación que, conforme al artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, tienen los Ayuntamientos de mantener las vías y aceras sobre las que ostentan competencias en condiciones que garanticen la seguridad de quienes por ellas transitan. Así mismo, debe recordarse aquí la obligación –reiteradamente resaltada por el Consejo de Estado (Dictamen nº 5748/1997, de 11 de diciembre) y por este Consejo Consultivo (Dictámenes nº 160/2004, de 15 de abril; 215/2004, de 6 de mayo, y 513/2004, de 3 de agosto)– de la Administración viaria de mantener las carreteras y vías públicas en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada.

No obstante lo expuesto, el Consejo estima que existe una circunstancia que rompe la necesaria relación de causalidad (artículo 139 de la Ley 30/1992) entre el funcionamiento de los servicios municipales y el daño sufrido por la reclamante.

En efecto, teniendo en cuenta el informe y las fotografías aportadas por el Servicio de Inspección de Vías y Obras del Ayuntamiento de xxxxx, cuya entrada en este Consejo se produjo el día 30 de mayo de 2005, se aprecia que, muy próximo al lugar donde tuvo lugar el percance, había dos pasos de peatones, situados a 6,60 y 4,80 metros respectivamente de la alcantarilla con la que, al parecer, tropezó la interesada.

Esta acción es contraria al artículo 124 del Reglamento General de Circulación (tanto del aprobado por el Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, vigente el día en que ocurrieron los hechos, como del que le sustituyó, aprobado mediante el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre). Dicho precepto, en su apartado 1, 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 (...)”.

No es una prohibición total de atravesar la calzada –el apartado 2 prevé esta circunstancia fuera de un paso de peatones–, pero sí que prescribe con suficiente claridad que en la zona donde exista uno se debe cruzar por él, no por sus proximidades. Este precepto debe enmarcarse en la prescripción general contenida en el artículo 49.1 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, según el cual: “Los peatones están obligados a transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no



exista o no sea practicable, en cuyo caso podrán hacerlo por el arcén o, en su defecto, por la calzada, de acuerdo con las normas que reglamentariamente se determinen”.

Regla general repetida en el artículo 121, apartado 1, del Reglamento General de Circulación, precepto que en su apartado 2 establece ciertas excepciones –que en este caso no se dan–, en los siguientes términos: “Sin embargo, aun cuando haya zona peatonal, siempre que adopte las debidas precauciones, podrá circular por el arcén o, si éste no existe o no es transitable por la calzada:

»a) El que lleve algún objeto voluminoso o empuje o arrastre un vehículo de reducidas dimensiones que no sea de motor, si su circulación por la zona peatonal o por el arcén pudiera constituir un estorbo considerable para los demás peatones.

»b) Todo grupo de peatones dirigido por una persona o que forme cortejo.

»c) El impedido que transite en silla de ruedas con o sin motor, a velocidad del paso humano”.

Ciertamente la circunstancia de que el perjudicado haya infringido una norma o prohibición puede ser causa de exclusión de la responsabilidad patrimonial administrativa. Cabe afirmar, en principio, que uno ha de pechar con las consecuencias negativas que puedan naturalmente producirse a resultas de un acto voluntario, prohibido por el ordenamiento. No quedaría, sin embargo, exonerada la Administración, aun a pesar de haber infringido una norma el reclamante, si el daño sufrido resultara de una circunstancia ajena por completo al objeto mismo del incumplimiento (por ejemplo, Dictamen nº 633/2001, de 10 de mayo, del Consejo de Estado, estimando la reclamación relativa al daño sufrido por un automóvil irregularmente aparcado, como consecuencia de la caída de una rama de árbol).

En el presente caso, es razonable pensar que la inobservancia por la reclamante de la citada normativa viaria implica la asunción por su parte de los riesgos inherentes a tal incumplimiento, con independencia de las posibles sanciones que, en su caso, prevea el ordenamiento para tal acción. Uno de esos



riesgos es precisamente el de circular por una zona que no está específicamente preparada para el tránsito de peatones, sino para el de vehículos, soslayando que el pavimento de la calzada no tiene las mismas características que las zonas destinadas legal y reglamentariamente a la circulación de peatones. Uno de los riesgos previsibles en las calzadas sería la existencia de deficiencias de diverso grado, originadas o no por el tráfico, las cuales, constituyendo imperfecciones del pavimento, podrían considerarse tolerables para la circulación de vehículos en la medida en que por su ubicación, configuración y dimensiones no la perturbarían de modo significativo. No serían, por el contrario, riesgos que debería asumir el peatón incumplidor los derivados de circunstancias ajenas a las comentadas, que supusieran, en definitiva, un peligro totalmente imprevisible en una calzada o de todo punto intolerable para vehículos o peatones.

En el supuesto examinado, el mal estado de la alcantarilla con la que presumiblemente tropezó la reclamante no constituía, a juicio de este Consejo, uno de esos riesgos no asumibles, sino uno de aquellos que naturalmente afronta quien transita por la calzada contraviniendo la normativa de circulación.

Cabe traer a colación, en este punto, diversos dictámenes del Consejo de Estado, en los cuales se informa favorablemente la desestimación de peticiones de indemnización solicitadas por peatones que sufrieron daños al transitar por carretera o por arcén, con conducta inadecuada del perjudicado al transitar “por una zona escasamente apta para la circulación peatonal y altamente peligrosa” (Dictamen nº 622/2000, de 6 de abril), con “una actuación inadecuada del solicitante” (Dictamen nº 3979/1998, de 29 de octubre), con “una actuación inadecuada del propio reclamante, que pasaba por una zona, adyacente a la carretera, que no estaba destinada al paso ni de personas ni de automóviles” (Dictamen nº 2815/2001, de 11 de octubre), o con conducta del propio perjudicado, “paseando en horas nocturnas y sin iluminación por una zona escasamente apta para la circulación peatonal y altamente peligrosa, localizada en pleno campo, máxime cuando existían terrenos contiguos a la carretera suficientemente espaciosos como para circular con suficiente seguridad” (Dictamen nº 1286/1998, de 4 de junio). Es cierto que en algunos de estos supuestos la actuación del lesionado es más negligente o grave que la de la reclamante, pero en todo caso late en el criterio del Consejo de Estado la regla general de que para estimar reclamaciones de estas características –lesiones por accidente de peatón–, el nexo causal entre la obra o servicio



público y el daño producido no debe haberse interrumpido por una inadecuada actuación de aquél de suficiente intensidad para provocar tal ruptura.

Este Consejo entiende que debe tenerse en cuenta dicho criterio, resultando decisivo para la resolución el que la reclamante cruzara la calzada incumpliendo la normativa viaria (con lo que el Consejo Consultivo no hace sino compartir el criterio del Consejo del Consejo de Estado, puesto de manifiesto, por ejemplo, en los Dictámenes nº 4821/1998, de 25 de marzo, y 322/1999, de 3 de junio).

En el presente caso debe ser tenida en cuenta también, a la hora de analizar la existencia de nexo causal, la regla del control de la propia deambulación por los peatones.

La regla del autocontrol puede deducirse –aunque no la menciona expresamente– del Dictamen nº 5381/1997, de 8 de enero, del Consejo de Estado, que, ante el caso de la caída y posterior fallecimiento de un peatón que tropezó con una plancha metálica colocada en el suelo, concluye así (el supuesto incluye también la existencia de paso peatonal):

“A juicio de este Consejo de Estado, falta en el expediente sometido a consulta un nexo causal que permita imputar a la Administración (o a sus concesionarios o contratistas) la lesión padecida. En efecto, resulta de las fotografías incorporadas al expediente la clara visibilidad de la plancha metálica, cuya presencia resultaba evidente a todos los peatones sin necesidad de señalización adicional alguna, especialmente a la hora en que se produjo el accidente (15,40 horas). Dicha plancha constituía un medio razonable para evitar un peligro cierto (el derivado del hundimiento de la tapa de una arqueta, que había producido un socavón), y su grosor estaba justificado por la necesidad de soportar tráfico pesado (autobuses y acaso camiones). Por otra parte, existía un amplio paso peatonal al lado del punto donde dicha plancha se encontraba situada, que permitía no circular por encima de la plancha. Atendidas todas estas circunstancias, debe excluirse la existencia de un nexo causal directo e inmediato sin intervención de elementos extraños que pudieran influir en la producción del daño”.

Este Consejo considera que el mencionado autocontrol no concurre en el presente supuesto. Efectivamente, como resulta del reportaje fotográfico y del



reconocimiento del lugar efectuado en fase probatoria, que constan en el expediente, la alcantarilla supuestamente causante del accidente se encontraba en mal estado; pero en una apreciación ponderada de las circunstancias concurrentes no se puede dejar de constatar que el lugar en el que acaeció el percance se encuentra en la calzada, lugar en principio vedado para el tránsito de peatones salvo supuestos excepcionales, máxime si en las proximidades existen dos pasos de cebra. En todo caso no se trata de un peligro o trampa ocultos, sino de una irregularidad en el estado de la calzada, cierto, pero manifestada al exterior y no descartable en cuanto que hasta cierto punto es previsible en ella conforme a lo explicado inicialmente, por lo que su existencia debió ser advertida por la reclamante, y respecto de la cual no constan en la documentación obrante en el expediente defectos físicos que le hubieran podido impedir o dificultar la detección del señalado obstáculo.

En definitiva, tras todo lo expuesto, puede concluirse que, localizado el origen del accidente en la esfera de imputabilidad de la víctima, que no controló su deambulación detectando el estado defectuoso en que se encontraba la alcantarilla situada en la calzada por la que irregularmente cruzaba la calle, al constar la existencia de dos pasos de peatones a 6,60 y 4,80 metros respectivamente del lugar en que se produjo el percance, se aprecia la existencia de un hecho extraño que interfiere en el nexo de causalidad, impidiendo que éste vincule el funcionamiento del servicio público con el daño padecido y determinando así la procedencia de la desestimación de la reclamación presentada.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. Xxxxxx debido a las lesiones producidas por el mal estado de una alcantarilla

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