



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 29 de mayo de 2013, 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 6 de mayo de 2013 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 mayo de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 373/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- El 4 de enero de 2013 Dña. xxxx, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 31 de diciembre de 2012, cuando cruzaba el paso de peatones de la calle xx de dicha localidad, debido al mal



estado en que se encontraba el pavimento de la calzada junto a la alcantarilla, con el resultado de fractura de troquíter lateral derecho y lesiones en el pie.

Acompaña a su escrito fotografías del lugar del accidente y de las lesiones causadas en el pie y copia del informe del Servicio de Urgencias. Requerida para concretar el importe de la indemnización reclamada, no lo realiza en este trámite ni en el de audiencia.

Segundo.- Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 21 de febrero 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.

Tercero.- El 6 de marzo se incorpora al expediente el parte de intervención de la Policía Local del día del accidente, el cual señala: "Los Agentes que suscriben le comunican a Vd. que en día de la fecha mientras prestaba servicio en su distrito observan cómo tras resbalar cae a la vía pública, encontrándose el pavimento mojado. (...) en el lugar no se observa ningún tipo de deficiencia, achacando la caída a los tacones de sus zapatos y al pavimento mojado ya que estaba lloviendo en ese momento".

Cuarto.- El 13 de marzo el ingeniero municipal emite el siguiente informe: "Desconocemos las circunstancias en la que se produce la caída, en fecha de 31 de diciembre de 2012, no se tenía conocimiento de defecto en el viario de la calle.

»Ante esta reclamación y personados en citado lugar, se observa que la acera y los pasos de peatones de adoquines están en condiciones para el tránsito peatonal, observándose próximo y en la calzada un grupo de adoquines (10-12 unidades junto a un imbornal) cuyo único defecto son las juntas descarnadas, manteniéndose los adoquines en su lugar sin existir hundimiento ni bache.

»Esta pequeña anomalía fuera del itinerario peatonal, en apariencia, no debería de representar obstáculo para el normal tránsito peatonal a poco que se prestara un mínimo de atención al transitar.



»No se han recibido otras quejas ni antes, ni en el tiempo transcurrido desde que se produce dicha circunstancia hasta la fecha de 6 de marzo en que se visita la zona.

»El 11 de marzo de 2013, se ha procedido a la mejora de la zona, con la recolocación de los adoquines y enlechado de sus juntas, para evitar hechos similares”.

Quinto.- En escrito de 27 de marzo la aseguradora del Ayuntamiento señala: “Entendemos la no existencia de responsabilidad, ya que se trata de un acto, según indica el atestado de la policía local, fortuito, producido porque el suelo se encontraba mojado y llevaba tacones altos, indicando igualmente que no existe ningún tipo de deficiencia en el lugar del siniestro y por lo tanto no achacable al estado de la vía. Por todo ello, consideramos que la reclamación carece del nexo causal indispensable para que se puedan imputar los daños al servicio público, al no existir responsabilidad por parte del Ayuntamiento”.

Sexto.- Concedido el trámite de audiencia, la interesada presenta el 5 de abril alegaciones en las que reitera la pretensión. Concreta que el alta médica se produjo el 4 de abril pero que no dispone aún de la valoración de las secuelas.

Séptimo.- El 17 de abril de 2013 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.h), 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.d) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, 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.

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 la delegación de la 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 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 por el mal estado de la calzada alrededor de una alcantarilla cercana al paso de peatones.

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.

El artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, establece que "1. 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”.

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios para la “pavimentación de vías públicas urbanas”, lo que necesariamente incluye su mantenimiento, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, ya citada.

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”.

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 determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la reclamante fue o no consecuencia del defectuoso estado de la vía pública, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

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 conviertan 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.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non*, condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa e inmediata, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión legal (artículo 139 de la Ley 30/1992), de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.

En este sentido, a la vista de las circunstancias que concurren en el presente caso, a la hora de analizar la existencia de nexo causal resulta obligado tener en cuenta la regla del control de la propia deambulación por los peatones.

La regla, plasmada en numerosos Dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León (por todos 734/2005, 612/2006, o 321/2008) 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.

El control de la propia deambulación no es una regla absoluta, dado que su pretendida incondicionalidad se ve necesariamente determinada por el juego del principio de confianza de los peatones en las condiciones de seguridad de las aceras por las que transitan. De este modo, será apreciable la constatación de un inadecuado estado de conservación de aquellas vías cuando se traduzca en la existencia de obstáculos no apreciables con el empleo de la diligencia exigible.



Este Consejo considera que el mencionado autocontrol no concurre en el presente supuesto. En el mismo sentido se pronuncian todos los informes incorporados al expediente. Por su parte, el informe del ingeniero municipal señala "que la acera y los pasos de peatones de adoquines están en condiciones para el tránsito peatonal, observándose próximo y en la calzada un grupo de adoquines (10-12 unidades junto a un imbornal) cuyo único defecto son las juntas descarnadas, manteniéndose los adoquines en su lugar sin existir hundimiento ni bache. Esta pequeña anomalía fuera del itinerario peatonal, en apariencia, no debería de representar obstáculo para el normal tránsito peatonal a poco que se prestara un mínimo de atención al transitar". Del mismo parecer participa la compañía aseguradora de la responsabilidad municipal sobre la base de la información ofrecida por los informes anteriores. Las fotografías incorporadas al expediente muestran igualmente que la zona existente entre la rejilla y la tapa de la alcantarilla, punto en el que la reclamante sitúa la caída, si bien presenta ciertos desperfectos y se encuentra a escasa distancia del paso de peatones, está fuera de éste, por lo que la reclamante al decidir transitar por la calzada abandonando el paso destinado a ello, debió extremar la precaución, y al no hacerlo así no puede trasladar su responsabilidad a la Administración Municipal. Procede recordar que 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 (...)".

En atención a ello, este Consejo considera que 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, ni ajustarse a las disposiciones establecidas en la normativa de tráfico para la circulación de peatones, lo que determina la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño sufrido y conlleva que la reclamación presentada deba desestimarse.

III CONCLUSIONES

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada, debido a los daños sufridos 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.