



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y  
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 20 de mayo de 2010, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx*, 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 15 de abril de 2010 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. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 21 de abril de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 463/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

**Primero.-** El 5 de noviembre de 2009 Dña. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 4 de noviembre de 2009 en la calle xx1 de esa localidad, por el mal estado del pavimento. Expone que a consecuencia del percance se le rompió la dentadura y se le abrió la encía. No cuantifica la indemnización que reclama.



Acompaña a la reclamación copias del informe de Urgencias, del D.N.I., de una factura de la óptica en concepto de lentes por importe de 99,40 euros, de un recibo por el revelado de fotos por el que abonó 16,50 euros y de un presupuesto de una prótesis dental que asciende a 440 euros.

**Segundo.-** Consta en el expediente un informe jurídico de 16 de noviembre de 2009, en relación con la legislación aplicable y el procedimiento a seguir para declarar la responsabilidad patrimonial.

**Tercero.-** Acordada la práctica de la prueba testifical, los testigos examinados manifiestan que la reclamante caminaba no por la acera, sino por la calzada donde transitan los coches y donde cayó ante la inexistencia de parte del asfaltado. Añaden que no recuerdan si sufrió daño alguno en las gafas.

**Cuarto.-** Concedido el trámite de audiencia, no consta que la reclamante presentara alegaciones.

**Quinto.-** El 11 de enero de 2010 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

**Sexto.-** Por Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de 1 de febrero de 2010 no se admite a trámite la consulta al no haberse emitido el informe del servicio cuyo funcionamiento hubiera ocasionado la presunta lesión indemnizable.

**Séptimo.-** El 5 de marzo de 2010 el capataz de obras del Ayuntamiento emite un informe en el que manifiesta desconocer el desnivel al que se hace referencia en el escrito de reclamación y añade que no se ha procedido a reparar ningún desperfecto en esa calle.

**Octavo.-** Concedido un nuevo trámite de audiencia, no consta que se hayan presentado alegaciones.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión de nuevo 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 Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la regla A), apartado 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 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, 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 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 además remite de forma genérica el 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 la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos 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.

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.



No obstante lo anterior, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que “la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación 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 para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”. Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo de forma reiterada que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que “aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla”.

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual, “la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas



y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado". E igualmente la que sostiene "la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público".

**5ª.-** En cuanto al fondo del asunto, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece: "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".

Por su parte, la competencia de los municipios para la pavimentación de vías públicas urbanas incluye necesariamente su mantenimiento, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

En el expediente analizado, está acreditado que la reclamante sufrió diversas lesiones y la rotura de la prótesis dental, pero no puede considerarse probada la existencia de daños en las gafas, ya que los testigos no recuerdan tal hecho y no se ha aportado prueba alguna al respecto. La simple factura de la óptica no constituye elemento probatorio suficiente.

Sentado lo anterior, es preciso determinar si el daño sufrido ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Ha quedado acreditado que la reclamante cayó a consecuencia de un nivel o falta de asfaltado que había en la calle. Sin embargo, también está probado que la interesada caminaba, "no por la acera sino por la calzada donde



transitan los coches” y así lo afirman los testigos. Esta conducta de la reclamante es contraria al artículo 121 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1.428/2003, de 21 de noviembre. Dicho precepto, en su apartado 3, establece que “Todo peatón debe circular por la acera (...)”.

Es razonable pensar, por tanto, 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, lo cual implica asumir 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 que por su ubicación, configuración y dimensiones no la perturbarían de modo significativo. Incluso cabría entender que constituiría un riesgo que ha de afrontar el peatón que cruza o transita por la calzada irregularmente, la existencia de deficiencias en su estado de conservación, que aun implicando un cierto obstáculo para la circulación de vehículos, son previsibles en ellas, en la medida que su reparación no suele ser automática y está sujeta a las previsiones que a tal fin se contemplan en los presupuestos de las entidades que tienen a su cargo su conservación. 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 desperfecto existente en la calzada con el que tropezó la reclamante constituiría, a juicio de este Consejo, uno de esos riesgos que debe asumir quien transita por la calzada contraviniendo la normativa de circulación.

A la vista de lo expuesto, este Consejo Consultivo comparte el criterio de la propuesta de resolución y considera que, localizado el origen del accidente en la esfera de imputabilidad de la víctima, que irregularmente caminaba por la



calzada, existe un hecho extraño que interfiere en el nexo de causalidad, por lo que la reclamación debe ser desestimada.

### **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. xxxxx, 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.