



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente
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 9 de septiembre 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 4 de agosto 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 la Unión de Consumidores de xxxx1, en nombre de 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 10 de agosto de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 910/2010, 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. Fernández Costales.

Primero.- El 28 de julio de 2009 la Unión de Consumidores de xxxx1, en nombre de Dña. xxxxx, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos en una caída ocurrida el 18 de julio anterior, en la calle xx1 de esa ciudad, al pisar una alcantarilla de la calzada que estaba a distinto nivel del asfalto. Expone que, a



raíz del percance, ha sufrido daños personales -que no cuantifica- y daños en los cristales de sus gafas cuyo presupuesto de reparación asciende a 500,00 euros.

Aporta copia del informe de Urgencias, del presupuesto de reparación de los cristales de las gafas, así como unas fotografías del lugar del percance y de las lesiones sufridas.

Segundo.- Obran en el expediente un informe de la Policía Local sobre los hechos, al que se adjuntan unas fotografías del lugar de la caída.

Tercero.- El 8 de febrero de 2010 el ingeniero de caminos municipal emite un informe en el que se limita a señalar que "El defecto que se aprecia en las fotografías es visible y estable. Tropezar con él es totalmente superable".

Cuarto.- Notificado el trámite de audiencia a la interesada, no consta la presentación de alegaciones.

Quinto.- El 12 de julio de 2010 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, por considerar que no están acreditados los hechos y que, en cualquier caso, la caída fue causada por una imprudencia de la perjudicada.

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 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.

No obstante cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se formula la reclamación (28 de julio de 2009) hasta que se efectúa la propuesta de resolución (12 de julio de 2010). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, 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 reclamante 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.

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 además 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 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.

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, comprobadas la realidad y certeza de los daños sufridos por la reclamante 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.

Puede considerarse acreditado, a la vista de la inmediatez con la que se personó la Policía Local en el lugar del percance y de las manifestaciones del esposo de la reclamante a los agentes intervinientes, que la caída se produjo al pisar la reclamante una arqueta que se halla a distinto nivel del asfaltado de la calzada.

Sin embargo, de las fotografías obrantes en el expediente no se aprecia que la arqueta -perfectamente visible, según el informe de la Policía- presentara deficiencia alguna, ya que es la propia función del desagüe la que exige esta configuración con un pequeño desnivel, de tal forma que facilite la rápida recogida de las aguas existentes en la calzada.

Por otra parte, la arqueta causante de la caída se encontraba en un punto de la calzada cuyo tránsito para los peatones no estaba autorizado (de las fotografías se infiere que la interesada pudo pisar la arqueta no al bajar del coche, sino cuando caminaba por la calzada después de haberse apeado de él). Esta acción es contraria al artículo 124 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1.428/2003, 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, en cuyo caso deberán cerciorarse de que pueden hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido-, pero sí que prescribe con suficiente claridad que en la zona donde exista uno se debe cruzar por él, no por sus proximidades.

Ciertamente la circunstancia de que la perjudicada haya infringido una norma o prohibición puede ser causa de exclusión de la responsabilidad patrimonial administrativa. Cabe afirmar, en principio, que uno ha de asumir 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, que estima la reclamación relativa al daño sufrido por un automóvil irregularmente aparcado, a 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, 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 caso examinado, el desperfecto causante de la caída 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, puede concluirse que, localizado el origen del accidente en la esfera de imputabilidad de la víctima, se aprecia la existencia de un hecho extraño que interfiere en el nexo de causalidad e impide que éste vincule el funcionamiento del servicio público con el daño padecido.

Por ello, la reclamación ha de 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 la Unión de Consumidores de xxxx1, en nombre de 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.