



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 Zamora el día 5 de julio de 2012, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. 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 19 de junio de 2012 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 D. 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 20 de junio de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 413/2012, 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 16 de mayo de 2011 D. xxxx, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos el 17 de mayo de 2010 cuando caminaba por la calle xx de dicha localidad y sufrió una caída al tropezar con una alcantarilla que estaba levantada varios centímetros del pavimento, lo que le provocó lesiones en nariz,



pecho, cuello y brazo derecho. Cifra provisionalmente la indemnización solicitada, hasta la completa sanación, en 6.000 euros.

Acompaña a su escrito fotografías de la alcantarilla y de su persona, de informes del Servicio de Urgencias de 17 y 24 de mayo de 2010, del parte del accidente levantado por la Policía Local, acompañado de fotografías de la calzada en la que se sitúa la alcantarilla, de la denuncia efectuada por el reclamante en las dependencias de la Policía municipal, de documentación clínica y recetas de medicamentos.

**Segundo.-** El 24 de enero de 2012 la Sección de Aguas del Ayuntamiento informa de que "Girada visita con fecha 20 de enero de 2012, se comprueba que efectivamente existe una tapa de la red de abastecimiento de agua en el paso de peatones de la C/ xx -confluencia Carretera xx1- que se encuentra elevada aproximadamente unos 2 cm. sobre el nivel del suelo, como puede apreciarse en las fotos que se adjuntan. Dicha tapa no ha sido modificada desde el 17 de mayo de 2010 hasta la actualidad.

»En el supuesto de ser ciertos los daños sufridos por D. xxxx, a consecuencia de una tapa de registro de la red de agua de xxxx1, la responsabilidad de los mismos no corresponde a la Administración, sino a la empresa concesionaria qqqq, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 16 del Pliego de Condiciones que rige la concesión, y que dice:

»16.1.- El concesionario viene obligado a prestar el servicio en las condiciones que establece este pliego y demás legislación aplicable y será responsable del funcionamiento y conservación de las infraestructuras municipales de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales del municipio de xxxx1. El concesionario será responsable de los daños ocasionados por el normal y anormal funcionamiento de las instalaciones que se le encomiendan.

»Los pozos de registro y sus correspondientes tapas forman parte integrante de las instalaciones cuyo mantenimiento y conservación tiene encomendado la empresa concesionaria".

**Tercero.-** Concedido el 27 de enero trámite de audiencia a la empresa concesionaria qqqq, el 16 de febrero presenta alegaciones en las que niega su



responsabilidad y solicita la desestimación de la reclamación, por cuanto “La tapa en cuestión no presenta ninguna incidencia que permita deducir algún tipo de responsabilidad de la concesionaria del servicio de aguas, sin que el hecho de que pueda estar a una altura (absolutamente mínima) sobre el nivel de asfalto de unos milímetros, inapreciable en las fotografías, pueda considerarse como defecto alguno que pueda establecer una directa relación de causalidad entre la actividad de nuestra representada y el daño que se pretende irrogar.

»Tampoco hay prueba eficiente que haya aportado el reclamante de que la caída se haya producido en donde se ha indicado, prueba que incumbe al que la alega. Tal y como indica el propio atestado de la policía estos no tiene conocimiento de que la caída se haya producido en el lugar indicado, no sirviendo por tanto dicho atestado como prueba de este extremo.

»Sin perjuicio de lo expuesto, en cuanto a la reclamación de daños se muestra igualmente disconformidad con la valoración económica de los mismos. A estos efectos se ha aportado el parte de Urgencias de fecha 17/05/2010 en donde se indica como únicas lesiones una artritis traumática en la muñeca derecha y erosiones en la nariz sin que se aprecie otro tipo de lesiones en las pruebas practicadas (radiografías sin incidencias, etc.). El resto de informes no determinan el estado médico de las citadas lesiones, sin que puedan servir de base para determinar, salvo la aportación de otras pruebas, la valoración solicitada de contrario”.

**Cuarto.-** El 12 de marzo se remite por el Jefe de la Policía Local informe fotográfico y croquis sobre la ubicación de la alcantarilla, respecto del paso de peatones de la confluencia de la calle xx con la carretera de xx1, de los que resulta que la tapa de alcantarilla se sitúa fuera del paso de peatones a unos 45 centímetros. También remite los datos del aviso efectuado por el reclamante al 112.

**Quinto.-** El 27 de marzo se emite informe jurídico sobre la reclamación planteada, el cual se transcribe en la propuesta de resolución como fundamento de la desestimación. En él se indica:

“Aun cuando de los datos de aviso del 112 se desprende con toda claridad que los hechos acontecieron como relata el reclamante en su solicitud,



son dos las circunstancias concurrentes que interfieren el nexo de causalidad entre los daños reclamados y el funcionamiento de los servicios públicos:

»a) Ubicación de la alcantarilla fuera del paso de peatones”.

»El artículo 124.1 del Reglamento General de Circulación (RD 148/2003, de 21 de diciembre) establece que “en zonas donde existan zonas para peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades”.

»Pues bien, en el supuesto que nos ocupa la alcantarilla con la que tropezó el reclamante está fuera del paso de peatones, por lo que es claro que la conducta del reclamante contribuyó a la producción del hecho dañoso.

»b) Insignificancia del defecto de la alcantarilla.

»Considerando que el defecto de la alcantarilla era que sobresalía de la rasante de la calzada en dos o tres centímetros, el hecho de estar en la calzada, en una zona no expresamente prevista para el tránsito peatonal, sino para el tráfico rodado, no puede sino calificarse como un obstáculo de dimensiones insignificantes, que entraña un daño no antijurídico, STSJ de Castilla y León (Valladolid) 90/2010, de 21 de enero”.

Propone por ello desestimar la reclamación al quedar interferido el nexo de causalidad entre los daños reclamados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

**Sexto.-** Concedido el 3 de abril trámite de audiencia al reclamante, el 4 de mayo presenta alegaciones en las que reitera la pretensión y señala que, de acuerdo con las fotografías por él aportadas y lo informado por la Sección de Aguas municipal, la alcantarilla se sitúa en el paso de peatones.

**Séptimo.-** El 15 de mayo se emite de nuevo informe por el asesor jurídico del Ayuntamiento en el que, a la vista de las alegaciones presentadas por el interesado, se ratifica en el informe jurídico emitido el 27 de marzo. Añade que “Al respecto conviene dejar claro que es indiscutible que la alcantarilla con la que el reclamante tropezó se encontraba fuera del paso de cebra, como se observa en los folios 73 y 74 del expediente –fotografías



tomadas por la Policía Local-. De hecho, el propio reclamante en su solicitud nada refiere de que esa alcantarilla se encontrara en el paso de cebra”.

**Octavo.-** El 29 de mayo de 2012 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (16 de mayo de 2011) hasta que se formula la propuesta de resolución (29 de mayo de 2012). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una infracción de los principios y criterios que han de regir la actuación administrativa, 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 el 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 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 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 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 D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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.

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".

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, resulta obligado tener en cuenta, a la hora de analizar la existencia de nexo causal, la regla del control de la propia deambulaci3n por los peatones.

La regla, plasmada en numerosos Dict3menes del Consejo Consultivo de Castilla y Le3n (por todos 734/2005, 612/2006, o 321/2008) y aplicada tambi3n por otros 3rganos consultivos (por ejemplo, el Consejo Consultivo de Galicia en sus Dict3menes 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 deambulaci3n, obligaci3n 3sta que excluye toda responsabilidad de la Administraci3n cuando es quebrada por introducirse un elemento extra3o a la relaci3n jur3dica controvertida, cual es el de la culpa de la v3ctima.

El control de la propia deambulaci3n 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, ser3 apreciable la constataci3n de un inadecuado estado de conservaci3n de aquellas v3as cuando se traduzca en la existencia de obst3culos no apreciables con el empleo de la diligencia exigible.

Este Consejo considera que el mencionado autocontrol no concurre en el presente supuesto. Efectivamente, como resulta del reportaje fotogr3fico y de los distintos informes municipales y de la empresa concesionaria, el defecto existente era de peque3a relevancia, pues tal defecto consist3a en que la tapa de la alcantarilla sobresal3a de la rasante apenas dos cent3metros. Por ello puede considerarse, en consonancia con el informe jur3dico que obra en el expediente y en el que se funda la propuesta de resoluci3n, que el mencionado defecto de la calzada no entra3aba riesgo para los viandantes por su escasa entidad y que, en cualquier caso, si el reclamante cruzaba la calzada, fuera del paso de peatones destinado a ello, deb3 extremar la precauci3n para detectar los posibles defectos que pudieran existir, dado que no es un lugar destinado a la circulaci3n de peatones, por lo que no le es exigible el mismo estado de conservaci3n -el mismo est3ndar de servicio- que a las aceras o a los pasos de



cebra. En este sentido el artículo 49 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, dispone que “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”.

Conviene aclarar a este respecto que, pese a que el reclamante discrepa acerca de la ubicación de la alcantarilla, de las fotografías que obran en el expediente parece desprenderse que, pese a su proximidad al paso de peatones, no se sitúa en él. La Policía Local informa en este sentido que la distancia existente entre ambos es de unos 45 centímetros.

Por todo ello el 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.

Ello hace innecesario el análisis de la distribución de responsabilidades entre la Administración y el concesionario a la luz de la normativa de contratación, que actualmente se regula en el artículo 214 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

### **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 por D. 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.