



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de diciembre de 2016, 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 14 de diciembre de 2016 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 el mismo día, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 499/2016, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El 4 de abril de 2016 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 21 de septiembre de 2015, sobre las 10:45 horas, en la Avenida cccc de dicha localidad.

Manifiesta que el accidente se produjo al bajar de la acera, tropezarse y caer al suelo, debido a la existencia de un socavón que había en la zona adoquinada, destinada a estacionamiento de vehículos.

Como consecuencia de la caída sufrió herida inciso contusa en la zona palmar del 5º dedo de la mano izquierda, a nivel de la articulación metacarpo-falángica, fractura no desplazada de la falange proximal del 5º dedo de la mano izquierda y contusión de rodilla izquierda, con erosión. Tras suturar la herida e inmovilizar con férula de yeso durante 45 días, realiza rehabilitación. Señala que la mano izquierda presenta inflamación y movilidad limitada en las articulaciones interfalángicas y en la MCF post-traumática. Presenta déficit del 5º dedo en un 70% del total de la movilidad y de un 30% para el 3º y 4º dedo. Considera que esa deficiencia global se corresponde con un grado de discapacidad del 10% y, por tanto, del 9% para la extremidad superior, lo que supone un total de 4º de discapacidad global.

Solicita una indemnización de 100.959,73 euros por 45 días impeditivos, secuelas e incapacidad permanente absoluta y ayuda de tercera persona.

Aporta copia de comparecencia ante la Policía Local, reportaje fotográfico relativo al lugar de la caída y copias de diversa documentación médica y del informe médico de valoración de daños.

Segundo.- Consta en el expediente atestado remitido por la Policía Local, relativo a la comparecencia del denunciante el día 23 de septiembre de 2015, en el que consta su declaración sobre las circunstancias del siniestro y las lesiones producidas.

Entre los documentos del expediente se encuentra una diligencia de inspección ocular del lugar de los hechos, realizada el 24 de septiembre, en la que se indica: "(...) se puede apreciar que se encuentra vallada una parte de la calzada correspondiente a estacionamiento (Ada. (sic) cccc acera izquierda sentido recinto de cccc), en el que se observa que se ha efectuado una reparación de la misma donde el cemento se encuentra recién echado (...)".

Asimismo figura un informe fotográfico del atestado instruido en relación con el lugar del siniestro y su estado.

Tercero.- El 28 de abril el Jefe de Servicio de Vialidad del Ayuntamiento emite el siguiente informe:

“1º.- La zona objeto de denuncia, el día 21 de septiembre de 2015, se encontraba correctamente vallada, dadas las obras que se estaban realizando en la misma.

»2º.- En las fotografías que forman parte del expediente, se aprecia lo comentado más arriba, así como la no existencia de desperfectos”.

Cuarto.- El 13 de mayo el asesor jurídico del Ayuntamiento emite informe en el que pone de manifiesto la falta de acreditación de la relación de causalidad. El socavón donde la reclamante manifiesta haberse caído es de dimensiones inapreciables, se localiza en una zona expresamente no prevista para el tráfico peatonal y “se trata de un defecto claramente advertible a plena luz del día, no sólo por la diferente composición del pavimento, sino porque se encuentra justo junto al bordillo de la acera, por lo que si la reclamante bajaba de la acera, sólo por distracción se le pudo pasar por alto el estado de la calzada”.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia, no consta que durante el plazo concedido al efecto, la interesada haya formulado alegaciones.

Sexto.- El 22 de noviembre de 2016 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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.i),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.e) del Acuerdo de 6 de

marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido, sustancialmente, 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 ambas normas aplicables *ratione temporis* al presente procedimiento.

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-Presidente 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 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 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.- En cuanto al fondo del asunto, comprobada la realidad y certeza del daño sufrido, es preciso determinar si en el presente caso 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.

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.

Por su parte, 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 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", según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y de acuerdo con el artículo 26.1.a) de la citada norma los municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios de "pavimentación de las vías públicas". Debe entenderse, por tanto, que esta competencia incluye el mantenimiento y la conservación de dichas vías en condiciones adecuadas que permitan garantizar la seguridad de las personas y vehículos llamados a utilizarlas.

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".

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 peligro que para el tránsito suponía el defecto alegado, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

Debe tenerse en cuenta, asimismo, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo sentada en Sentencias, entre otras, de 5 de junio, 7 de julio, 20 de octubre y 16 de diciembre de 1997 y 10 de febrero de 1998, que "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”.

Ha de precisarse también que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva, no convierte a ésta en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple hecho de que ocurran en sus instalaciones. Conforme mantiene el Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de junio de 1998, “el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, supuesto que cualquier acaecimiento lesivo -y así ocurre en el presente caso- se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien, como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal. El problema se reduce a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final. De las soluciones brindadas por la doctrina la teoría de la condición o de la equivalencia de las causas que durante tanto tiempo predominó en el Derecho Penal, según la cual es causa del daño toda circunstancia que de no haber transcurrido hubiera dado lugar a otro resultado, está hoy sensiblemente abandonada”.

Continúa la citada Sentencia: “La doctrina administrativista se inclina más por la tesis de la causalidad adecuada, que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso el resultado se corresponde con la actuación que lo originó es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una *conditio sine qua non*, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición, por sí sola, no basta para definir la causalidad adecuada. Es necesario además que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud

del nexo. Sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño (*in iure non remota causas, sed proxima spectatur*). De esta forma quedan excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios determinantes de fuerza mayor”.

Por otro lado, es doctrina del Tribunal Supremo 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”. En este sentido procede citar la Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

Señalado lo anterior, ha de determinarse si la caída que sufrió la reclamante es o no imputable a la Administración. Recae sobre la parte interesada la carga de la prueba, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* 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.

La cuestión se centra, por tanto, en establecer si ha resultado probado que la caída se produjo en el lugar alegado por la reclamante, y por las concretas circunstancias que declara, a lo que ha de responderse de forma negativa, ya que la única prueba existente al respecto es su propia declaración, lo que se muestra claramente insuficiente para acreditar tal hecho. Debe destacarse que la reclamante no ha solicitado como prueba la toma de declaración de testigos, ni ha realizado alegación alguna en el trámite de audiencia sobre la práctica de dicha testifical, o propuesto o aportado cualquier otra prueba que lleve al convencimiento de que el accidente se produjo según su versión. Por otra parte, la acreditación de las lesiones sufridas por la reclamante sólo prueba la existencia de los daños, pero no su causa. Además, el hecho de que procediera a denunciar los hechos ante la Policía Local dos días después del día del siniestro, en ausencia de otros elementos probatorios, no conduce en el presente caso a considerar que pueda resultar probado que los daños sufridos por la reclamante obedezcan a las causas señaladas por ésta. Por tanto, al no presentar la reclamante ninguna otra prueba que permita demostrar la veracidad y el alcance de sus afirmaciones, no puede considerarse como

acreditado que la caída sufrida se produjera en el lugar indicado ni que, en su caso, fuera debida a la causa y circunstancias señaladas.

Por ello, al no considerarse probada la existencia de un título de imputación adecuado que permita responsabilizar al Ayuntamiento de las consecuencias derivadas de la caída sufrida por la interesada, la reclamación debe desestimarse.

En cualquier caso, aún en el supuesto de entender que la caída pudiera haberse producido en el lugar y por las circunstancias indicadas por la reclamante, la Administración entiende que el defecto existente es visible y poco relevante; a lo que hay que añadir que la caída tuvo lugar en la calzada, fuera de la acera y, por tanto, en un lugar no destinado al tránsito peatonal. También consta que se habían instalado unas vallas de obra.

Todo ello conduce a considerar 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, lo que determina la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño sufrido

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2007 destaca que "es un criterio de imputación del daño al que lo padece la asunción de los riesgos generales de la vida (STS 21 de octubre de 2005 y 5 de enero de 2006), de los pequeños riesgos que la vida obliga a soportar (SSTS de 11 de noviembre de 2005 y 2 de marzo de 2006) o de los riesgos no cualificados, pues riesgos hay en todas las actividades de la vida (STS 17 de julio de 2003), en aplicación de la conocida regla *id quod plerumque accidit* (las cosas que ocurren con frecuencia, lo que sucede normalmente), que implica poner a cargo de quienes lo sufren aquel daño que se produce como consecuencia de los riesgos generales de la vida inherentes al comportamiento humano en la generalidad de los casos, debiendo soportar los pequeños riesgos que una eventual falta de cuidado y atención comporta en la deambulación por lugares de paso".

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, de 21 de enero de 2000, señala que "(...) con carácter general una caída derivada de un tropiezo en un

obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles entraña un daño no antijurídico, que debe soportar el administrado desde el mismo momento en que participa del servicio público de aceras o calzada, y ello porque no se puede pretender que la totalidad de las aceras o calzadas de un casco urbano cualquiera se encuentren absolutamente perfectas en su estado de conservación y rasante, hasta extremos insoportables”.

En consecuencia, al no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, la reclamación debe desestimarse.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en 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.

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