



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 15 de septiembre de 2005, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxxxxxxxxx*, 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 1 de agosto de 2005 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 las lesiones sufridas en una caída por la existencia de un bache en un paso de cebra por el que cruzaba.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 3 de agosto de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 734/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación del mismo, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- Con fecha 13 de enero de 2005, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial, de Dña. xxxxx, debido a las lesiones sufridas por una caída como consecuencia del mal estado de un paso de cebra.



Afirma que "sobre las 11:30 horas del día 27 de enero de 2004, cruzaba la compareciente el paso de ceбра existente en la calle xxxxx en su confluencia con xxxxx de esta ciudad, cuando debido a la existencia de un bache de unos 2 metros de diámetro y 6 centímetros de profundidad tropecé cayéndome al suelo".

Adjunta al escrito seis fotografías del referido paso de ceбра, informe médico del Hospital hhhhh, informe médico pericial, facturas de la farmacia, denuncia formulada ante la Policía Local y una copia del atestado levantado, así como auto del Juzgado de Instrucción nº 3 de xxxxx por el que se archivan las diligencias previas 828/2004.

Solicita una indemnización de 8.135,76 euros, correspondientes a un día de hospitalización (56,38 euros), 85 días improductivos (3.893,85 euros), secuelas (3.394,15 euros), 10% de factor de corrección (734,44 euros), así como el importe de las facturas de la farmacia.

Segundo.- Consta en el expediente el informe de la Policía Local, con número de registro de salida 1002/04, en el que se señala:

"(...) se comprueba la veracidad de la existencia de un bache en la calzada, sobre el paso de peatones de C/ xxxxx.

»El bache ocupa prácticamente la totalidad del ancho del paso de peatones y con una dimensión longitudinal media de 1,2 metros, extendiéndose hacia xxxxx, donde aumenta también su extensión longitudinal, y con una profundidad que oscila entre cuatro y seis centímetros.

»En el lugar no existe ningún tipo de señalización que nos permita identificar el responsable de las obras".

Tercero.- Con fecha 14 de febrero de 2005, el jefe del Servicio de Medio Ambiente del Ayuntamiento emite un informe en el que hace constar:

"Los posibles daños ocasionados por la caída sufrida por Dña. xxxxx a consecuencia del desnivel entre el hormigón y el aglomerado asfáltico de la calle xxxxx, ocurrido en fecha 27 de enero de 2004, no son imputables a la Administración, ya que por ésta no se han dado órdenes ni se han efectuado actuaciones en dicha zona, cuyas consecuencias hayan podido provocar el hecho denunciado.



»En el paso de peatones de la calle xxxxx la empresa concesionaria del Servicio Municipal de Aguas, qqqqq, reparó una avería en la red de agua, y el accidente debió de producirse en el intervalo de tiempo entre hormigonar la zona y poner el aglomerado asfáltico en caliente”.

Cuarto.- Mediante escrito de fecha 16 de febrero de 2005 (notificado el 21 de febrero), el Instructor del expediente concede trámite de audiencia a la empresa qqqqq. Ésta presenta escrito de alegaciones en fecha 2 de marzo de 2005, manifestando:

“Efectivamente se habían realizado en dicha zona por parte de qqqqq obras de reparación de la red municipal.

»No obstante, como se puede apreciar en las fotografías obrantes en el expediente las obras estaban prácticamente finalizadas, faltando únicamente la aplicación de la última capa de aglomerado.

»En todo caso el pequeño desnivel existente (apenas unos centímetros) era de nula peligrosidad, fácilmente apreciable a simple vista, pudiendo ser esquivado sin dificultad por los viandantes (de hecho es la primera reclamación que se conoce al respecto).

»(...). El mínimo desnivel existente es perfectamente perceptible, permite caminar sobre el mismo y no sufrir percances si se emplea una mínima diligencia.

»Debido a estas circunstancias se procedió a retirar el vallado existente con objeto de reanudar el tráfico rodado en dicha zona, paralizado durante el periodo de ejecución de las obras y a indicaciones de la administración municipal”.

Quinto.- El asesor jurídico del Ayuntamiento de xxxxx emite informe, con fecha 15 de marzo de 2005, en el que manifiesta lo siguiente:

“(...) no queda acreditado el nexo de causalidad entre las lesiones padecidas por el reclamante y la existencia de falta de aglomerado asfáltico en el paso de cebra de la c/ xxxxx (...).



»Además, aun cuando se hubiera probado tal extremo tales daños serían imputables a la propia reclamante, que ante la evidencia de una obra no concluida en la vía pública no adoptó las medidas oportunas para evitar la caída”.

Sexto.- Mediante escrito de fecha 1 de abril de 2005 (notificado a la interesada el 11 de abril), el Instructor del expediente concede trámite de audiencia a la reclamante, presentando escrito de alegaciones el 21 de abril reiterando sus pretensiones. Solicita una serie de pruebas, que no son admitidas por la Administración mediante escrito de fecha 11 de mayo de 2005, señalando que en el trámite de audiencia sólo cabe formular alegaciones y presentar documentos y justificaciones, pero no la práctica de prueba testifical.

Séptimo.- La compañía de seguros sssss emite informe, de fecha 11 de mayo de 2005, en el que hace constar que “se debe desestimar la reclamación por las razones expuestas en el informe de la Asesoría Jurídica y porque en caso de existir algún tipo de responsabilidad, sería la de qqqqq”.

Octavo.- Con fecha 12 de julio de 2005, la Comisión Informativa de Economía y Hacienda del Ayuntamiento de xxxxx formula la propuesta de resolución, en la que propone desestimar la reclamación formulada al no existir nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento de la Administración.

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 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 parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento xxxxx, en virtud del artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el 142.2 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), y de este Consejo Consultivo (Dictámenes 187/2005, de 17 de marzo, y 350/2005, de 28 de abril), 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.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios formulada frente al Ayuntamiento de xxxxx por Dña. xxxxx, debido a las lesiones sufridas por una caída como consecuencia de la existencia de un bache en un paso de cebra por el que cruzaba.

La interesada 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, esto es, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante.

6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo que lo primero que debe determinarse es si la reclamante podía o no solicitar la práctica de pruebas y/o la presentación de las mismas durante el trámite de audiencia, puesto que ha de recordarse que el Instructor del expediente niega tal posibilidad e inadmite las mismas por ello.

Al respecto ha de tenerse presente, primero, que conforme dispone el artículo 6 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, al regular la iniciación del procedimiento



por reclamación del interesado, señala que ésta debe ir acompañada, entre otros, de la proposición de prueba.

Asimismo, conforme el artículo 80.2 de la Ley 30/1992, "cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados, o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un periodo de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes".

Estamos, tal y como señala la doctrina, ante un supuesto de preclusión, si bien muy atenuada, en cuanto que la determinación del momento en que debe acordarse la apertura de prueba queda al buen criterio del instructor, marcándose así una importante diferencia con la legislación común que evita o corrige las rigideces de ésta.

Además, conforme al artículo 84.3 del citado texto legal, con ocasión del trámite de audiencia, el interesado tiene oportunidad no sólo de formular alegaciones, sino de presentar "los documentos y justificaciones que estime pertinentes", lo que confirma el criterio flexible que inspira la normativa vigente.

De lo expuesto se deduce que no se pueden inadmitir sin más los documentos y justificaciones aportados en el trámite de audiencia por la reclamante, así como que el Instructor, al no tener como cierto el lugar donde se produjo la caída, debería haber abierto un periodo de prueba, lo cual no consta que realizase. Tampoco hay que olvidar que la reclamante debe presentar la proposición de prueba junto con su escrito de reclamación, conforme dispone el artículo 6 del citado Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

Del expediente tramitado se desprende que la reclamante no propuso práctica de prueba alguna en su escrito de reclamación, ni que el Instructor acordara la apertura de periodo probatorio alguno, así como que en el trámite de audiencia la interesada solicitó la práctica de una serie de pruebas:

- Informe de la Policía Local.
- Informe de Control de Tráfico del Ayuntamiento de xxxxx.
- Fotocopia de las declaraciones de varios testigos presenciales.



De las pruebas solicitadas, respecto a las dos primeras, dirigidas a acreditar la existencia del socavón, puede considerarse que las mismas no aportarían nada nuevo a los informes que sobre ello constan en el expediente, incluido uno de la propia Policía Local. Así mismo, en cuanto a las medidas de seguridad, la propia empresa concesionaria admite su inexistencia en el momento en el que se alega se produjo la caída.

Por último, respecto a la admisión de los documentos presentados en los que consta la declaración de tres testigos, este Consejo Consultivo considera que podría haberse admitido teniendo en cuenta lo anteriormente señalado. No obstante, aun cuando se hubieran admitido dichos documentos, ha de considerarse que tales declaraciones no serían suficientes para acreditar lo pretendido –el lugar donde se produjo la caída– puesto que no se ha realizado dicha prueba testifical de la forma legalmente establecida –al no haberse solicitado en tiempo y forma por la reclamante–, haberse realizado más de un año después desde que sucedieron los hechos, no constar los lazos de parentesco o amistad existentes de los declarantes, en su caso, y no hacer alusión en ningún momento a la existencia de los mismos ni en el escrito de reclamación ni en ninguna otra fase anterior al momento del trámite de audiencia. Datos todos ellos que inciden negativamente en el hecho de poder tener como ciertos lo contenido en los citados documentos.

Asimismo, entendemos que el Instructor, antes del trámite de audiencia, no tenía dato alguno para poder considerar la existencia de testigos de los hechos, lo que hubiera determinado la apertura del periodo probatorio.

7ª.- En segundo lugar, respecto a la concurrencia de todos y cada uno de los requisitos legalmente establecidos para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración, una vez comprobadas la realidad y certeza de las lesiones sufridas por la reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño 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, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.

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 del pavimento, de forma que el



nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido, debiendo recordar que una de las funciones que corresponden a los municipios, conforme el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, es la pavimentación de las vías públicas.

Debemos tener en cuenta, en primer término, que, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, sentada, entre otras, en Sentencias de 5 de junio, 7 de julio, 20 de octubre y 16 de diciembre de 1997 y 10 de febrero de 1998, “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”.

Asimismo, ha de precisarse que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva, no convierte a la misma en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple hecho de que ocurran en sus instalaciones. Conforme mantiene nuestro Tribunal Supremo, en 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. 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 de nuestro 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 Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

La cuestión se centra, por lo tanto, en determinar si la caída que sufrió la reclamante es o no imputable a la Administración.

En este sentido, y 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 deambulación por los peatones.

Tal regla, que también han venido aplicando otros órganos consultivos (por ejemplo, el Consejo Consultivo de Galicia, en sus Dictámenes de 6 y 27 de febrero de 2003), ha sido recogida por el propio Consejo de Estado. Así, en su Dictamen 5381/1997, de 8 de enero, en relación con la caída de un peatón al tropezar con una plancha metálica colocada en el suelo, el alto cuerpo consultivo entendía que faltaba “un nexo causal que permita imputar a la Administración (o a sus concesionarios o contratistas) la lesión padecida. En efecto, resulta de las fotografías incorporadas al expediente la clara visibilidad de la plancha metálica, cuya presencia resultaba evidente a todos los peatones



sin necesidad de señalización adicional alguna, especialmente a la hora en que se produjo el accidente (15,40 horas). Dicha plancha constituía un medio razonable para evitar un peligro cierto (el derivado del hundimiento de la tapa de una arqueta, que había producido un socavón), y su grosor estaba justificado por la necesidad de soportar tráfico pesado (autobuses y acaso camiones)".

Este Consejo considera que el mencionado autocontrol no concurre en el presente supuesto. En efecto, del expediente resulta que es cierto que el paso de cebra por el que caminaba la interesada presentaba una irregularidad en su configuración, pero también lo es que tal irregularidad era manifiesta y ostensible, que el desnivel era de escasa entidad, que de la hora en que se produjo el suceso (las 11,30 horas) se excluye cualquier atisbo de que estuviera mal iluminada, así como, finalmente, que la reclamante, de 36 años de edad, no consta que estuviera afectada por algún impedimento o limitación física que mermara su movilidad.

Por todo ello, el Consejo entiende que, aun aceptando que el accidente se haya producido tal y como relata la interesada, 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, rompiéndose el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño sufrido y determinando la procedencia de desestimar la reclamación presentada.

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 las lesiones sufridas en una caída por la existencia de un bache en un paso de cebra por el que cruzaba.

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