



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Ponferrada el día 29 de noviembre de 2007, 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 30 de octubre de 2007 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 acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 6 de noviembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.027/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo en funciones, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El 21 de febrero de 2007 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx, una solicitud de reclamación patrimonial de Dña. xxxxx contra el citado Ayuntamiento, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.



Afirma que el día 30 de mayo de 2006, sobre las 9 de la mañana, tropezó con una alcantarilla que estaba en mal estado, a unos metros del colegio xxxxx. Como consecuencia de la caída, sufrió "un fuerte golpe en un lateral de la cara, una contusión en la mano izda. y en el hombro dcho."

Solicita una indemnización de 14.000 euros por los daños sufridos, adjuntando a su solicitud informe de urgencias del Complejo Hospitalario de xxxxx, informe del Centro de Salud de 30 de octubre de 2006, copia del DNI y fotografía del lugar de los hechos.

Segundo.- El Ingeniero de Caminos Municipal emite informe, con fecha 17 de abril de 2007, en el que señala que "en la fotografía se aprecia una tapa de llave de acometida de agua potable".

En el citado informe, a pesar de ser requerido para ello, no se hace referencia ni a la descripción de los defectos alegados del pavimento, ni a si el daño ocasionado es o no consecuencia del funcionamiento del servicio público municipal, ni si los defectos alegados en la pavimentación eran o no visibles y, en su caso, si podían ser superados con la debida atención y cuidado.

Tercero.- Mediante escrito de fecha 19 de abril de 2007, se da traslado de la reclamación y del anterior informe a la entidad aaaaa, para que realice alegaciones sobre lo sucedido.

La citada entidad informa, con fecha 9 de mayo de 2007, lo siguiente:

"Que la caída se produce al tropezar en una tapa de registro de acometida particular, la cual se encuentra a un centímetro (aprox.) por debajo del pavimento de la calle.

»Que en la contraprestación económica que percibe aaaaa como empresa concesionaria del Servicio municipal de Aguas no está incluido el mantenimiento y conservación de acometidas.

»Que el mantenimiento de las acometidas corresponde a los propietarios al ser un bien privativo.



»Que, por lo anteriormente expuesto, se considera que aaaaa no tiene responsabilidad en el accidente ocurrido”.

Cuarto.- Por Decreto nº 3.866 de 16 de mayo de 2007, se resuelve la apertura de un periodo probatorio, lo que es notificado a la interesada y a la entidad aaaaa.

Con fecha 4 de junio de 2007 se practica la prueba testifical a las dos testigos propuestas. La primera de las testigos declara que no vio caer a la reclamante, pero vio que había una baldosa un poco hundida a la altura del lugar donde dicha señora se encontraba caída.

La segunda de las testigos manifiesta que vio a la reclamante que venía apurada, caminando deprisa hacia el Colegio junto con su nieto y, de repente, observó como tropezaba y caía al suelo, que el tropiezo se produjo en el lugar que aparece en las fotografías aportadas por la reclamante y que el estado de la tapa de registro se encontraba y se encuentra tal y como aparece en las fotografías.

Quinto.- El 12 de julio de 2007 se concede trámite de audiencia a la reclamante y a la entidad aaaaa. Durante dicho trámite, la interesada presenta escrito de alegaciones reiterando sus pretensiones y aportando una hoja de interconsulta del Servicio de Traumatología al Servicio de Artroscopia.

Sexto.- Con fecha 25 de septiembre de 2007, el Técnico de la Administración General del Ayuntamiento emite propuesta de resolución de carácter desestimatorio, al no quedar suficientemente acreditada la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público.

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 punto 4º, regla B), apartado h), 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, 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, sin perjuicio de las delegaciones realizadas en otros órganos.

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, que tiene el carácter de normativa básica.

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.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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 manera literal, por el artículo 223 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre.



5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios formulada ante el Ayuntamiento de xxxxx por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

La parte interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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, al igual que los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, que no existe responsabilidad por parte de la corporación local por los daños causados.

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 parte reclamante fue o no consecuencia del defectuoso estado de la acera, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido., puesto que una de las funciones que corresponden a los municipios, conforme el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, es la pavimentación de las vías públicas.

Debe tenerse en cuenta, en primer término que, 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, "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, entre otras, 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 diciendo la referida 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 de nuestro Tribunal Supremo la que sostiene que “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.

En el caso examinado, la parte reclamante alega que el daño se ha producido como consecuencia de la utilización por el mismo de un servicio público, pues ha sido ocasionado por el defectuoso funcionamiento del servicio viario. Asimismo, solicita, en primer lugar, que se lleven a cabo, con la mayor celeridad posible, las obras de reparación necesarias para que no se produzcan más accidentes, y, en segundo término, una justa compensación por los daños sufridos tras la caída que cuantifica a tanto alzado y sin detallar.

En el expediente tramitado han quedado acreditadas, de forma indubitada, las deficiencias de la acera donde la parte reclamante señala se produjo la caída (tanto por la prueba documental presentada por la interesada como por la prueba testifical practicada) y que la caída se produjo en el lugar indicado por la parte reclamante en su escrito.

Asimismo, se desprende del expediente que la entidad aaaaa no es responsable del mantenimiento de la tapa de registro con la que tropezó la reclamante, por lo que no cabe derivar ningún tipo de responsabilidad hacia a la misma.

Por tanto, debe centrarse el análisis en determinar si el obstáculo y/o deficiencia causante de la caída -según la reclamante- era de entidad suficiente para el nacimiento de la responsabilidad de la Administración o fácilmente salvable por los viandantes con una mínima diligencia.

Al respecto, ha de tenerse presente que, según la doctrina consolidada, la propia actuación de la víctima debe ser valorada para moderar y atemperar



equitativamente la responsabilidad administrativa (entre otras muchas, Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1989, 14 de septiembre de 1989 y 29 de mayo de 1991).

También puede mencionarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, de 21 de enero de 2002, que desestima la reclamación de responsabilidad por una caída al tropezar con “la base de cemento del armario regulador de semáforos, con la que la perjudicaba manifiesta haber tropezado, que (...) era de gran tamaño y suficientemente visible para todas las personas que caminasen por este tramo, y aunque es cierto que no estaba señalizado, teniendo en cuenta que el evento dañoso se produjo a plena luz del día, la presencia del obstáculo no dejaba de ser clara y manifiesta para cualquier viandante que prestara un mínimo de atención y cuidado, que resultaban especialmente exigibles debido al estado de obras en que se encontraba toda la zona. Además las fotografías ponen de relieve que la anchura del tramo descrito era suficiente para salvar sin problema alguno la base de cemento allí situada. Y la causa del tropiezo debe achacarse a la propia distracción de la lesionada que no se apercibió de la presencia del obstáculo”. O la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 11 de enero de 2003, que contempla el supuesto de falta de una loseta en una vía pública céntrica y principal de la ciudad, señalando la Sala que la causa de la caída es “la desatención y descuido de la demandante cuando caminaba por aquel lugar en que faltaba la loseta”.

Y ésta ha sido también la doctrina mantenida por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en los recursos contencioso-administrativos 715/2000, (baldosa suelta en el cementerio municipal de Cáceres), 13/2001 (mantenimiento de un poste metálico para colocar un cartel informativo o publicidad que era un elemento visible tanto en su altura como en su base y estaba situada al lado de una zona donde cambia la línea de baldosas de la acera), 283/2001 (supuesto de agujeros y baldosas rotas de escasa entidad en la acera de la Calle Gil Cordero de Cáceres), 1.200/2001 (grietas en el asfalto de una calle urbana recurso), 1.538/2001 (baldosa levantada), 1.556/2001 (rebaje en el asfalto junto a un imbornal), 355/02 (hueco entre baldosas), o 1.181/02 (rebaje de una alcantarilla en un paso de peatones).

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 25 de octubre de 2005, en su fundamento de derecho cuarto, dice: “El lugar del



acerado donde la demandante tropezó todavía se encontraba en obras, aspecto conocido por la misma al poder observar las baldosas colocadas intermitentemente a lo largo de unos ocho o diez metros, las cuales respondían a la finalidad de proteger los huecos de las arquetas, produciéndose la caída por una distracción de la actora que al acceder a la acera no se apercibió de la protección provisional de uno de los huecos instalados por el Ayuntamiento, no bastando con un tropiezo en la acera, para que el Ayuntamiento sea responsable de las consecuencias dañosas que se puedan producir sobre las vías y bienes de titularidad municipal. El referido obstáculo -la baldosa con la que la actora tropieza- no se considera por lo tanto relevante para entender existente la requerida relación de causalidad, atendiendo a factores de adecuación para la producción del resultado lesivo que tuvo lugar, la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones y al estándar de eficacia que es exigible a los servicios municipales de conservación puesto que, en otro caso, se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad y convertiríamos a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados con independencia del actuar administrativo, transformando el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico, como ha dicho el Tribunal Supremo en las sentencias de fechas 5 de Junio de 1998 y 13 de Septiembre de 2002".

En el presente caso, en las fotografías aportadas por la parte reclamante parece evidenciarse que el desnivel de la tapa de registro era pequeño, y a simple vista, y dado que la caída se produjo de día, podría haberse evitado con una mínima atención.

Ha de ponerse de relieve, por otra parte, que la Administración no ha acreditado debidamente, a través de sus servicios técnicos, el estado de dicho desnivel, ni la naturaleza del mismo. Existe un informe del ingeniero municipal claramente insuficiente y pobre en cuanto a su contenido, puesto que en el mismo, a pesar de haber sido requerido para ello, no se hace referencia ni a la descripción de los defectos alegados del pavimento, ni a si el daño ocasionado es o no consecuencia del funcionamiento de ese servicio público municipal, ni si los defectos alegados en la pavimentación eran o no visibles y, en su caso, si podían ser superados con la debida atención y cuidado.



No obstante, a pesar de la falta de actuación de la Administración, del expediente administrativo se desprende que el desnivel era de un centímetro aproximadamente, según las alegaciones de la entidad aaaaa, no puestas en tela de juicio por la parte reclamante, así como que la parte reclamante iba caminando deprisa y apurada en el momento de la caída, según declaración de uno de los testigos del accidente.

Por tanto, en el presente caso estando ante un defecto de la calzada visible y fácilmente evitable por el peatón y atendiendo a las circunstancias del caso ya mencionadas, ha de entenderse que es la conducta de la propia perjudicada la única determinante del daño producido, aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público, por lo que no puede hablarse de responsabilidad patrimonial de la Administración. En cualquier caso, este Consejo Consultivo debe advertir sobre la necesidad y obligación de que el informe del servicio técnico, en el futuro sea más completo y detallado.

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 acera.

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