



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

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 11 de diciembre de 2007, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. 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 8 de noviembre 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 D. xxxxx, representado por D. yyyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 14 de noviembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.052/2007, 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, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

**Primero.-** Con fecha 1 de agosto de 2006, tiene entrada, en el registro del Ayuntamiento de xxxxx, solicitud de reclamación patrimonial de D. xxxxx, representado por D. yyyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.



Afirma que “el pasado día 28 de julio de 2006, cuando Don xxxxx, acompañado de su hermano, se dirigían al despacho profesional del letrado que firma el presente escrito, sito en la Calle xxxx N° 2-3° derecha, a consecuencia del lamentable estado que presenta la Plaza xxxx (Plaza xxxx), llena de socavones y agujeros, cuando estaba cruzando el paso de cebra que hay al comienzo de la Calle xxxx- esquina Plaza xxxx, mi representado metió el pie en uno de los socavones que existen y sufrió un traumatismo en el tobillo izquierdo cayendo posteriormente al suelo.

»En dicha calle, y concretamente a la altura donde se produjo la caída, no existe señal alguna que advirtiese del peligro que suponen esos socavones en la vía, ni estaba cercada la zona, ni señalada como peligrosa ni actualmente existe ningún elemento que advirtiese del peligro de dichos socavones en el paso de cebra.

»Casualmente se encontraban dos agentes de la Policía Local de xxxxx (...) que fueron avisados inmediatamente para que levantaran atestado de la incidencia ocurrida e hiciesen fotografías donde ocurrieron los hechos”.

Acompaña a su solicitud informe de urgencias del Complejo Hospitalaria de xxxxx y solicita una indemnización, que valorará en el momento de sanación de la lesión, por los daños sufridos.

**Segundo.-** El Jefe de la Policía Local de xxxxx informa, con fecha 7 de septiembre de 2006, de lo siguiente:

“Según los antecedentes que obran en esta Policía Local y tras ser consultados los policías 4.094 y 4.130, que intervinieron, se informa que a las 11:49 horas del día 28 de julio de 2006 se tiene conocimiento por medio de llamada a la emisora procedente de los policías mencionados que una persona les ha requerido porque sufre lesiones en un pie; lesiones producidas al pisar en un socavón cuando cruzaba la calle.

»El identificado resultó ser xxxxx, con D.N.I. 12.764.125 al que solicitan una ambulancia del servicio 112 para ser observado.



»Significar que los policías 4.094 y 4.130 llegaron casualmente a la plaza xxxx demandados para otro tipo de servicio, siendo requeridos por el lesionado y donde ya se hallaba su abogado.

»El socavón que, presumiblemente, motivó la caída se halla al comienzo del paso de peatones desde C/ xxxx (altura Banco xxxx) hacia la Iglesia xxxxx. Este socavón no es muy pronunciado pudiéndose decir que es más un desconchamiento del asfalto o pavimento que propiamente de un socavón. En todo caso, el firme en ese punto es irregular.

»Significar que los policías actuantes no pueden determinar la relación causa efecto entre la anomalía denunciada y las lesiones que presentaba el recurrente limitándose a escuchar lo manifestado por D. xxxxx”.

**Tercero.-** Mediante decreto nº 9352, de fecha 2 de noviembre de 2006, notificada a la parte interesada el 9 de noviembre, la Concejala Delegada del Área de Hacienda emite resolución en la que acuerda rechazar la prueba testifical de los policías por resultar innecesaria para la averiguación de los hechos, admitir y declarar pertinente la prueba documental y testifical de D. xxxx1, propuesta por el reclamante, admitir y declarar pertinentes las diligencias de instrucción realizadas por la Administración y la apertura de un periodo de prueba por un plazo de treinta días.

**Cuarto.-** Con fecha 4 de diciembre de 2006 la parte reclamante presenta escrito solicitando el cambio del día para la práctica de la prueba testifical. Asimismo, cuantifica su reclamación en 6.385,96 euros en los siguientes términos:

- La cantidad de 3.481,13 euros por los 71 días que ha estado de baja con carácter impeditivo.

- La cantidad de 1.363,40 euros por secuelas.

- La cantidad de 484,45 euros correspondientes al 10% del factor de corrección.

- La cantidad de 708,49 euros correspondientes a dos facturas por asistencia médica.



**Quinto.-** Con fecha 6 de febrero de 2007 se toma declaración al testigo propuesto por la parte reclamante, que manifiesta lo siguiente:

“El testigo es hermano del reclamante.

»Iba acompañando a su hermano y en el paso de cebra que hay enfrente del banco de xxxxx en la Iglesia xxxx, estaba cruzando y escucho como su hermano gritaba y al mirar vio que su hermano había metido el pie en un socavón. Como había dos policías, les llamaron y éstos se acercaron y llamaron a la ambulancia. Sin embargo, el testigo llevó a su hermano al Hospital en su propio coche.

»El reclamante se quejaba del pie izquierdo.

»Como consecuencia del tropezón cayó al suelo.

»Según el testigo el agujero tiene unos dos o tres centímetros de profundidad y está situado justo en el paso de peatones.

»Los hechos sucedieron a las 12 del mediodía.

»El testigo vio que en el paso de cebra había más agujeros”.

**Sexto.-** El Ingeniero de Caminos Municipal emite, con fecha 10 de mayo de 2007, informe en el que señala que “estoy de acuerdo con la descripción del lugar que hace la Policía Local en su informe de 8 de septiembre de 2006, añadiendo que el desperfecto era visible y estable”.

**Séptimo.-** El Secretario General del Ayuntamiento concede trámite de audiencia a la parte reclamante mediante escrito de fecha 23 de mayo de 2007, notificado el 25 de mayo, sin que conste la presentación de alegaciones.

**Octavo.-** Con fecha 1 de octubre de 2007, el técnico de Administración General propone la estimación parcial de la reclamación, reconociendo al interesado una indemnización de 1.050,35 euros, al considerar que ha quedado suficientemente acreditada la relación de causalidad entre el daño alegado y el



funcionamiento del servicio público, así como la falta de diligencia de la víctima, que determina la existencia de concurrencia de culpas.

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), en relación 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.

**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 de la provincia, 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 la delegación de competencias en otro órgano.

**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 (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 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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 D. xxxxx, representado por D. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

La parte 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, 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, a diferencia de 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 parte 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 calzada, 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, 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 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”.

Continua diciendo 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 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 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.

En el expediente tramitado ha quedado acreditado tanto el lugar de la caída, de conformidad con el informe de la Policía Local y la prueba testifical, como la existencia de un desperfecto en el paso de peatones que va desde la C/ Cardenal xxxx (altura Banco de Castilla) hacia la Iglesia de La Compañía. No obstante, en lo que hay discrepancia es en las características de dicho desperfecto. Así, la parte reclamante y su testigo hablan de socavón de unos dos o tres centímetros de profundidad, mientras que la Policía Local en su informe señala que “este socavón no es muy pronunciado pudiéndose decir que es más un desconchamiento del asfalto o pavimento que propiamente un



socavón. En todo caso el firme es irregular". Lo cual es corroborado por el ingeniero municipal, que añade que el defecto era perfectamente visible y estable.

Parece por tanto que el obstáculo era visible y perfectamente salvable con una mínima diligencia por parte de los viandantes, máxime si se tiene en cuenta que la caída se produjo de día -concretamente al mediodía- y la edad del peatón -33 años en el momento de la caída-, no constando la existencia de inclemencias meteorológicas.

Al respecto ha de tenerse presente, según la doctrina consolidada, que 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".

Por tanto, al tratar el presente caso de un defecto de la calzada visible y fácilmente evitable por el peatón, atendiendo a las circunstancias del caso ya mencionadas, ha de entenderse que es la conducta del propio perjudicado 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.

### **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 D. xxxxx, representado por D. yyyy, 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.