



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

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 14 de febrero de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por 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 25 de abril 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, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 27 de abril de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 410/2007, 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 la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- Con fecha 2 de agosto de 2006, tuvo entrada, en el registro del Ayuntamiento de xxxxx, solicitud de reclamación patrimonial de D. yyyy, representado por D. xxxxx debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.



Afirma que "el 25 de julio de 2006 a las 15.00 horas caminaba por la confluencia entre la calle xxxxx y la calle xxxxx. El pavimento adoquinado que limita el bordillo se encuentra roto en uno de los puntos, provocando una hendidura de unos 6 centímetros de profundidad, que constituía un obstáculo peligroso para los viandantes, sobre todo tratándose de una calle peatonal.

»Al bajar el bordillo y colocar inadvertidamente el pie sobre esa hendidura éste cedió doblándose y provocándome un esguince de tobillo. Inmediatamente fui atendido en urgencias donde me diagnosticaron dicho esguince. Como consecuencia de esa lesión me encuentro en situación de incapacidad laboral. Los médicos han pronosticado un periodo de baja de mes y medio. Ha sido precisa la inmovilización mediante una férula que me será retirada previsiblemente en tres semanas".

Solicita una indemnización por importe de 2.426,98 euros, por los 45 días de baja impeditiva más el factor de corrección. Acompaña a su solicitud reportaje fotográfico del lugar de los hechos, informe de urgencias y justificante de ssss prescribiendo la férula de escayola. Asimismo, identifica a dos testigos de los hechos.

Segundo.- La Compañía Aseguradora del Ayuntamiento, con fecha 15 de septiembre de 2006, comunica a éste que "le informamos que procederemos a la cancelación del siniestro de referencia sin consecuencia, ya que el importe de los daños, que asciende a la suma de 2.426,98 euros, es inferior a la franquicia establecida en póliza de 6.000 euros".

Tercero.- El Jefe de la Sección de Ingeniería de Caminos del Ayuntamiento de xxxxx, con fecha 9 de enero de 2007, emite informe en el que señala que "girada visita de inspección, se comprueba la existencia de un resalte de pequeñas dimensiones en la rígola de la calzada, en un punto no habilitado para el paso.

»La Brigada de Mantenimiento de Viales ha procedido a su reparación".

Cuarto.- Consta en el expediente la cita para tomar declaración de los dos testigos propuestos por el reclamante. Cita a la que únicamente acude uno de ellos a pesar de estar debidamente citados.



Concretamente se toma declaración a Dña. aaaaa, novia del reclamante, el día 9 de febrero de 2007. En dicha comparecencia declara que "D. xxxxx al bajar el bordillo cayó en una hendidura que había en la vía pública, concretamente un agujero de una baldosa o adoquín roto. Al momento se le inflamó el tobillo, y D^a ttttt que estaba sentada en una silla de la cafetería se acercó a ellos ofreciéndoles auxilio. Posteriormente la compareciente llamó por teléfono a su padre y se dirigieron al hospital.

»Asimismo indica que el lugar fue posteriormente reparado".

Quinto.- Mediante escrito de fecha 20 de febrero de 2007, el Instructor del expediente concede trámite de audiencia a la parte reclamante, que le es notificado el 23 de febrero, presentado escrito de alegaciones de fecha 26 de febrero, junto con el que aporta fotocopias compulsadas de los partes de baja inicial, confirmación y alta, además de la prescripción facultativa para la realización de rehabilitación.

Concretamente alega que "no está de acuerdo con el informe técnico del expediente donde se recoge la existencia de un resalte de pequeñas dimensiones en la rígola de la calzada en un punto no habilitado para el paso, considerando el compareciente que dicho resalte no es de pequeñas dimensiones, y que dicha calle al ser peatonal no puede referirse a que el resalte se encuentra en un punto no habilitado para el paso".

Sexto.- Con fecha 15 de marzo de 2007 el instructor del expediente formula propuesta de carácter desestimatorio al considerar que no está acreditada la relación de causalidad entre los daños alegados 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.

Séptimo.- Mediante Acuerdo de la Presidenta del Consejo Consultivo de Castilla y León, de fecha 10 de mayo de 2007, se requiere al Ayuntamiento de xxxxx para que remita documentación complementaria consistente en un informe complementario del Jefe de la Sección de Ingeniería de Caminos del citado Ayuntamiento, en el que se especifique si la calle donde sufrió la caída la



parte reclamante es o no peatonal, tal y como afirma éste, así como la razón por la que se señala que el lugar donde se produjo la caída no estaba habilitado para el paso de peatones.

Octavo.- Con fecha 4 de febrero de 2008 tiene entrada en el registro del Consejo Consultivo de Castilla y León la documentación requerida.

Noveno.- Mediante Acuerdo del Presidente del Consejo de 11 de febrero de 2008, se levanta la suspensión del plazo para la emisión del 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 de 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, a la cual también se refiere, de forma general, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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 actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos causales que implican 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 ante el Ayuntamiento de xxxxx por D. xxxxx, 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, 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, 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, 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.

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”.

Continúa la referida Sentencia señalando que “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 la Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

Señalado lo anterior, ha de analizarse si la caída que sufrió el reclamante es o no imputable a la Administración. Ha quedado acreditado que el accidente se produjo en el lugar alegado por la parte reclamante, esto es, en la confluencia de la C/ xxxxx y la calle xxxxx de xxxxx.

De acuerdo con el informe realizado por el Jefe de la Sección de Ingeniería de Caminos, ha quedado comprobada también “la existencia de un resalte de pequeñas dimensiones en la rígola de la calzada, en un punto no habilitado para el paso”. La rígola se configura como una pieza prefabricada de hormigón que en una calzada hace las funciones de cuneta y bordillo.

Asimismo, conforme el informe elaborado por el Jefe de la Unidad de tráfico “en la fecha que sufrió la caída el reclamante, la calle xxxxx, lugar donde ocurrieron los hechos, tenía carácter semipeatonal con acceso autorizado a vehículos de residentes, carga y descarga en el horario establecido, servicios públicos y vehículos a garajes”.

De lo anterior se desprende que la deficiencia de la calzada consistía en un resalte de pequeñas dimensiones, que podría haberse evitado con una mínima diligencia por parte del peatón, teniendo en cuenta lo mantenido por nuestros tribunales de Justicia y la jurisprudencia del Tribunal Supremo.



La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, de fecha 21 de Enero de 2002, desestima la reclamación de responsabilidad por una caída al tropezar con la base de cemento de un armario regulador de semáforos que era de gran tamaño y suficientemente visible para todas las personas que caminasen por este tramo, puesto que aunque la base no estaba señalizada, 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, por lo que la causa del tropiezo debe achacarse a la propia distracción de la lesionada que no se apercibió de la presencia del obstáculo. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 29 de Julio de 2002, en un supuesto de loseta de dos centímetros de grosor levantada por las raíces de un árbol. 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 la Sala en el caso de una baldosa suelta en el cementerio municipal de Cáceres (recurso contencioso- administrativo 715/2000), en el 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 (recurso 13/2001), en el supuesto de agujeros y baldosas rotas de escasa entidad en la acera de la C/ Gil Cordero de Cáceres (recurso 283/2001), grietas en el asfalto de una calle urbana (recurso 1.200/2001), baldosa levantada (recurso 1.538/2001), rebaje en el asfalto junto a un imbornal (recurso 1.556/2001), hueco entre baldosas (recurso 355/2002) o rebaje de una alcantarilla en un paso de peatones (recurso 1.181/2002)".

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.

A lo anterior ha de añadirse además que la caída se produjo a plena luz del día, lo que hacía más evidente la deficiencia.

Este Consejo considera que en la caída influyó de modo decisivo el propio perjudicado. En efecto, hay que tener en cuenta que aunque la deficiencia de la calle no estuviera señalizada cabe pensar que, circulando con una diligencia normal, era apreciable la existencia del citado defecto por el lugar donde transitaba la parte reclamante y, en consecuencia, pudo evitar la caída con una mínima atención, máxime siendo el obstáculo de pequeñas dimensiones y perfectamente visible.

Lo anterior, por sí sólo, determina que la reclamación deba ser desestimada, sin entrar a analizar si el peatón circulaba o no por un punto habilitado o no para el paso.

Por tanto, puesto que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante 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, no habiéndose acreditado pues la relación de causalidad



entre el servicio público y el daño, procede desestimar la reclamación, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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 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.