



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 9 de junio de 2005, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. Xxxxxx*, 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 mayo 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. Xxxxxx debido a las lesiones producidas en una caída por las deficiencias existentes en el terreno por el que transitaba*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 27 de mayo de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 527/2005, 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. Pérez Solano.

Primero.- Con fecha 16 de junio de 2004, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Xxxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial, formulada por Dña. Xxxxxx, debido a las lesiones sufridas en una caída como consecuencia del mal estado del terreno por el que transitaba.



Afirma que "el pasado día 15 de mayo del 2004 sobre las 17,00 horas, me dirigía a una huerta que tiene mi consuegro en el vvvvvv.

»El camino que tomé fue el siguiente, salí de mi domicilio, pasé el puente de hierro por la acera izquierda y continué por el camino que hay detrás del guarda raíl para el tráfico en la carretera de Vvvvvv, al terminar esta zona me incorporé al arcén.

»Cuando a la altura de una tapa de metal que se encuentra fuera del arcén unos metros antes del camino que hay para dirigirse al vvvvvv, me resbalé cayéndome al suelo debido a la escasez de limpieza que hay en esa zona por estar llena de gravilla".

Solicita que la indemnicen por lo sucedido al entender que el Ayuntamiento es el responsable del mantenimiento y limpieza de la mencionada vía pública. Asimismo solicita que se limpie la mencionada zona o se acondicione con una acera para que no haya más caídas como la ocurrida, debido a que es una vía bastante frecuentada para dar paseos y para acceder al camino que lleva a las puertas del vvvvvv.

Acompaña a su escrito el informe del Servicio de Urgencias del Hospital Hhhhhh de Xxxxxx, así como informe clínico del citado centro hospitalario, expedido el 21 de mayo de 2004.

Segundo.- Con fecha 22 de julio de 2004, se dicta Decreto de la Alcaldía por el que se resuelve admitir a trámite la reclamación formulada y nombrar Instructor y Secretario del expediente.

Tercero.- Consta en el expediente informe del ingeniero técnico de Obras Públicas del Ayuntamiento de Xxxxxx, de fecha 26 de octubre de 2004, en el que se hace constar que "girada visita a la zona se observa que circulan peatones por la berma de la carretera, en la parte interior de la barrera de seguridad. En esta berma existen dos tapas de registro, una de ellas de Iberdrola y otra de Telefónica, que estaban limpias. Es posible que cuando se resbaló la demandante estuvieran sucias. No puedo decir más".



Cuarto.- El Instructor del expediente, mediante escrito de fecha 22 de julio de 2004, notificado al interesado el 23 de julio, resuelve admitir la prueba documental aportada por la reclamante.

Quinto.- Mediante escrito de fecha 9 de noviembre de 2004, el Instructor del expediente concede trámite de audiencia a la reclamante, que es notificado con igual fecha.

La interesada presenta escrito de alegaciones el 19 de noviembre de 2004, reiterando sus pretensiones; adjunta reportaje fotográfico sobre el lugar donde sucedieron los hechos y diversos informes médicos. Asimismo, solicita que se practique prueba testifical del conductor de la ambulancia que la atendió tras sufrir la caída.

Sexto.- La Correduría de Seguros Ssssss emite informe, de fecha 20 de enero de 2005, en el que hace constar que "la caída se produce, al resbalar, presuntamente, por la `gravilla` existente en zona no habilitada para el tránsito peatonal, careciendo por ello de toda responsabilidad municipal en las consecuencias derivadas de la caída, únicamente imputables a la propia reclamante y en este sentido, deberán Uds. pronunciarse ante la reclamante".

La citada correduría emite un segundo informe, de fecha 4 de marzo de 2005, en el que señala que "la margen izquierda dirección Vvvvvv por la que, parece ser, transitaba D^a Xxxxxx, se encuentra en su estado natural, sin asfaltado ni acondicionada con acera para su uso peatonal, y es evidente que, al no estar habilitada para ese fin, las personas que lo utilizan pueden correr ciertos riesgos que únicamente son imputables a los propios usuarios y en ningún caso de responsabilidad municipal, máxime cuando, en este caso, la caída se produce antes de llegar al camino rural de dirección al Vvvvvv".

Séptimo.- Con fecha 13 de abril de 2005, el Instructor del expediente formula 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 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 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 Xxxxxx, 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 existencia de delegación 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, 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 de 17 de marzo de 2005, expte. nº 187/2005; y 28 de abril de 2005, expte. nº 350/2005) 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, nexos 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 por Dña. Xxxxxx frente al Ayuntamiento de Xxxxxx debido a las lesiones sufridas en una caída como consecuencia de las deficiencias existentes en el terreno por el que transitaba.



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, al igual que los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, que no existe responsabilidad por parte de la Corporación Local, Ayuntamiento de Xxxxxx, 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 reclamante fue o no consecuencia del defectuoso estado del terreno, 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 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 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. Así como que, 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. 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 puede citarse Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

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

Del expediente tramitado al efecto se desprende que la caída se produjo en una zona no destinada al tránsito de personas. Así lo señala la correduría de seguros en su informe de fecha 20 de enero de 2005, en el que manifiesta:

“El lugar donde se produce la caída no es zona peatonal ni está habilitada para ello con la correspondiente acera.

»El arcén de la carretera, igualmente no es peatonal y por consiguiente no debe transitarse por él.

»Según el sentido de la dirección que llevaba D^a Xxxxxx (peatón reclamante) la margen izquierda de la calzada de la calle Vvvvvv, por la que deambulaba se trata de un arcén de arena no acondicionado para el uso peatonal.

»Lo más lógico y apropiado para D^a xxxxxx hubiera sido tomar la margen derecha de la calzada que ésta sí está acondicionada y habilitada para su uso peatonal al disponer de la correspondiente acera.

»En reportaje fotográfico aportado, se aprecia claramente que la calle Vvvvvv en su margen izquierda (dirección Ctra. Vvvvvv) dispone de acera hasta el Pppppp donde finaliza la misma y el resto carece de zona peatonal transitable habilitada para ello”.



Dichas circunstancias parecen suficientes para deducir que se trata de un área no destinada al tránsito peatonal, por la cual no debería haber transitado la reclamante. Debe tenerse en cuenta, además, la existencia de una acera perfectamente visible en el lado opuesto de la vía, puesto que –como ya hemos puesto de manifiesto– parece que lo más lógico y apropiado hubiera sido tomar la margen derecha de la calzada que sí estaba acondicionada y habilitada para uso peatonal al disponer de la correspondiente acera.

Por ello no puede culparse al Ayuntamiento de la caída de la reclamante, pues ésta se produjo en una zona por donde claramente no deben circular peatones para su seguridad, siendo lo habitual y oportuno transitar por la acera situada para este fin, que se encuentra en el lado opuesto de la vía, concretamente enfrente de donde se produjo la caída de la reclamante.

En consecuencia, no ha quedado probado en el presente caso que el daño padecido viniera causado por la desatención por parte de la Administración Local de sus deberes administrativos; ni tampoco ha quedado acreditado que el accidente padecido hubiera podido evitarse mediante un funcionamiento del servicio público acorde con el estándar de rendimiento exigible. Más bien al contrario, se desprende del expediente administrativo que la reclamante transitaba no por una acera, como alega en su escrito, sino por un área no destinada al tránsito de personas.

Por lo tanto, no existe responsabilidad para la Administración al ser la conducta de la propia perjudicada la única determinante del daño producido como consecuencia de la caída sufrida. No hay en el presente caso nexo causal, pues no concurre una relación directa, inmediata y exclusiva de la caída de la reclamante con el funcionamiento normal o anormal del servicio.

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

presentada por Dña. Xxxxxx debido a las lesiones producidas en una caída sufrida por las deficiencias existentes en la acera por la que transitaba.

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