



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 Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 17 de junio de 2010, 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 25 de mayo de 2010 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 28 de mayo de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 596/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, 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.- El 2 de marzo de 2009 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.



Afirma que "(...) en fecha 3 de octubre de 2008, sufrió una caída accidental cuando transitaba por la acera sita a la altura del nº 4 de la C/ xx1 de esta ciudad (dado que el nº 4 comprende una gran extensión a lo largo de dicha calle, la caída se produjo en la parte de la acera de dicha vía, que se encuentra enfrente, de entre el nº 9 y el 11 de dicha calle, en concreto donde está ubicada la 'peluquería ppppp'), debido al mal estado de conservación y mantenimiento de las baldosas que conforman dicha zona peatonal, y en concreto por el hundimiento de una de estas baldosas y elevación de la contigua, y que a la fecha presente, sigue en la misma situación, sin haberse adoptado medida alguna para su restauración".

Como consecuencia de la caída la parte reclamante sufrió un esguince de rodilla, por el que solicita la indemnización que resulte de aplicar el baremo introducido por la Ley 34/2003, con las modificaciones correspondientes al año 2008 aprobadas por la Resolución de 17 de enero de 2008 de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, al ser el año en que se produjo la caída, una vez determinado el alcance de las secuelas.

Acompaña a su solicitud copia del informe de Urgencias del Hospital hhhh1 de xxxx1 de 3 de octubre de 2008, copia del informe de la resonancia magnética, copias de los informes sobre las sesiones de rehabilitación a la que fue sometida y fotografías del lugar de los hechos.

Propone prueba testifical y documental.

Segundo.- Por Decreto de la Alcaldía de 31 de marzo de 2009 se acuerda admitir a trámite la reclamación presentada y nombrar instructor del procedimiento, lo que se notifica a la interesada.

Tercero.- Mediante Providencia de 25 de mayo de 2009 el instructor solicita informe a la Sección de Ingeniería de Caminos y Tráfico. Dicho informe se emite el 30 de octubre de 2009 en los siguientes términos:

"Girada visita de inspección, se comprueba que el resalte denunciado y supuestamente causante de la caída es insignificante, ya que entre planos de idéntica cota teórica de nivelación de baldosas hay un desnivel de 6 o 7 mm., pudiéndose comprobar en las fotografías adjuntas su entidad.



»La presencia de este resalto, idéntico a muchos como éste que pueda haber en la ciudad, es indetectable durante las labores de inspección habituales, y se provoca generalmente por contracciones y dilataciones térmicas”.

Se adjunta reportaje fotográfico del estado de la acera donde tuvo lugar la caída.

Cuarto.- El día 19 de noviembre comparece en la Sección de Hacienda y Contratación del Ayuntamiento el testigo propuesto por la reclamante y declara que caminaba por la misma acera por la que circulaba la interesada a unos 40 metros más o menos de ella, cuando la vio caer al suelo. Estaba atendida por una persona y él se acercó a interesarse por su estado, acompañándola hasta un establecimiento de venta de frutas en donde la dejó en compañía de unas conocidas. El lugar del accidente, fue según él recuerda, a la altura de la peluquería “ppppp”.

Quinto.- El 11 de febrero de 2010 se concede trámite de audiencia a la parte reclamante, quien el 25 de febrero presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta que, tras las pruebas practicadas, queda acreditado el lugar donde se produjo el accidente. Además, cuantifica la indemnización solicitada mediante la aplicación de la Resolución de 17 de enero de 2008, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, teniendo en cuenta que fueron 124 días los que tardaron en curar las lesiones, de los cuales 40 son impeditivos y 84 no impeditivos, a los que suma 3 puntos por atrofia del cuadrócapital derecho.

Aporta nuevas fotografías del lugar de los hechos, que se encuentra vallado.

Sexto.- El 14 de abril de 2010, se formula 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la interesada presenta la reclamación (el 2 de marzo de 2009) hasta que se formula la propuesta de resolución (el 14 de abril de 2010). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 41.1 y 47 de la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local o a la Junta de Gobierno Local, en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La 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. En efecto, la reclamación se interpuso el 2 de marzo de 2009 y el hecho que la originó aconteció el 3 de octubre de 2008 .

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 que además se remite, de forma genérica el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

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, 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, 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 forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre.

5ª.- 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 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 fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito 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. Debe recordarse 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, es la pavimentación de las vías públicas.

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 ésta 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 su 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 “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.

En el caso examinado, la reclamante alega que el daño se produjo como consecuencia de la utilización de un servicio público, pues fue ocasionado por el defectuoso funcionamiento del servicio viario.

En el expediente tramitado han quedado acreditados, de forma indubitada, el lugar y las deficiencias de la acera donde la parte reclamante señala que se produjo la caída, tanto por el informe emitido por el Jefe de la



Sección de Ingeniería de Caminos y Tráfico, como por las fotografías aportadas por la parte reclamante y la prueba testifical practicada, sin que sea obstáculo el hecho de que se esté ante un único testigo.

Al respecto, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 2 de marzo de 1999, de acuerdo con la reiterada doctrina contenida, entre otras, en Sentencias de 9 de enero de 1985; 16 de febrero y 20 de julio de 1989; 24 de junio y 2 de diciembre de 1997; y 30 de julio de 1998, declaró, en relación al artículo 659 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y por remisión a él, al artículo 1.248 del Código Civil, que estos preceptos someten la apreciación de la prueba de testigos a las reglas de la sana crítica, teniendo en consideración la razón de ciencia que hubieren dado y las circunstancias que en ellos concurren, que contienen una norma admonitiva, no preceptiva, ni valorativa de la prueba; habida cuenta que, como se ha visto, las reglas de la sana crítica no se hallan consignadas en norma positiva alguna.

Partiendo por tanto de que sólo existe un testigo de los hechos alegados por la reclamante, si bien ya está desterrado de nuestro sistema valorativo el principio *testis unus, testis nullus*, lo cierto es que deberá examinarse con rigor, habida cuenta el posible interés subjetivo.

No se trata de negarle por completo validez al testigo único de acuerdo con el aforismo *testis unus testis nullus*, sino que cuando concurre un sólo testimonio y en él exclusivamente habrá de basarse la decisión del procedimiento, es preciso un completo análisis del testigo y una adecuada fundamentación acerca de su credibilidad, pues es exigencia de la obligación de motivar las resoluciones, que también abarca a la fundamentación fáctica.

En definitiva, las anteriores consideraciones no ponen en tela de juicio la credibilidad del testigo propuesto, en cuanto que no consta que mantenga ninguna relación ni personal ni profesional con la reclamante; además, su versión puede ser contrastada con una serie de datos objetivables y de relativa fácil contrastación, lo que lleva a considerar que la actividad probatoria de la parte reclamante ha sido suficientemente eficaz para acreditar el presupuesto fáctico de su reclamación.

Por tanto, el análisis debe centrarse 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.

Ha de tenerse presente, según la doctrina consolidada, la propia actuación de la víctima, que debe ser valorada para moderar y atemperar equitativamente la responsabilidad administrativa (Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de febrero y 14 de septiembre de 1989 y 29 de mayo de 1991, entre otras muchas).

En el presente caso, de las fotografías aportadas por la parte reclamante parece evidenciarse que el desnivel de la acera es mínimo. A simple vista, y dado que la caída se produjo de día, podría haberse evitado con una mínima atención.

Tal y como señala el informe de la Sección de Ingeniería de Caminos y Tráfico, el resalte denunciado es insignificante ya que, entre planos de idéntica cota teórica de nivelación de baldosas, hay un desnivel de 6 o 7 milímetros, que se provoca generalmente por contracciones y dilataciones térmicas. Por ello, cabe estimar que el estado de conservación de la acera cumple los estándares exigibles a la Administración; es excesivo el requerir un perfecto estado de conservación de las aceras en un municipio donde existen constantes cambios de temperatura que, inevitablemente, afectan al pavimento público.

Por tanto, en el presente caso, al tratarse de un defecto en la acera visible y fácilmente evitable por el peatón, según las circunstancias del caso ya mencionadas, ha de entenderse que es la conducta de la propia perjudicada la única determinante del daño producido, por lo que no puede considerarse que exista 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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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.