



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 8 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 3 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 9 de octubre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 955/2007, 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. Madrid López.

Primero.- Con fecha 27 de Junio de 2006 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx, un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial en modelo normalizado de dicha Administración, presentado por Dña. xxxxx, solicitando una indemnización debido a las lesiones sufridas por un resbalón en una acera como consecuencia de la existencia de unas baldosas en mal estado.



La reclamante, que contaba con 78 años de edad en el momento de su caída, señala en su escrito que “el día 6 de junio de 2006, a las 14 horas aproximadamente, caminando por la acera de la calle xxxxx en xxxxx, tropezó con unas losetas del pavimento de dicha acera que estaban en mal estado. Como consecuencia se cayó y se dio un fuerte golpe en la cara y en la mano. Fue levantada por unos vecinos de la localidad y por un familiar que la acompañaba (...)”.

Solicita una indemnización por el traumatismo de la mano que le “impide tener autonomía en muchas ocasiones de la vida cotidiana”, no cuantificando económicamente su reclamación. Adjunta a su solicitud un informe de urgencias y un aviso de cita del servicio de traumatología.

Segundo.- El 1 de agosto de 2006 se requiere a la interesada para que subsane y mejore su solicitud, documentando la evaluación económica de los daños reclamados.

El 11 de agosto la interesada presenta un informe de valoración del daño corporal, en el que se concluye que “a fecha de hoy”, no se pueden determinar las secuelas ni los días necesarios para su curación o estabilización.

Tercero.- El capataz de obras del Ayuntamiento de xxxxx, en informe de 7 de septiembre de 2006, señala que “no se ha procedido a reparar ninguna loseta del pavimento puesto que no se tiene conocimiento de que en la C/ xxxxx, existieran y existan losetas en mal estado”.

Cuarto.- El 9 de octubre del mismo año la reclamante presenta un nuevo escrito señalando la ubicación exacta del lugar del accidente y una fotografía del estado de las losetas de la acera.

El 13 de enero de 2007 la reclamante presenta la siguiente documentación: Informe médico de valoración del daño, informe del centro rehabilitador, de un traumatólogo y el informe de su atención inicial en urgencias del Hospital hhhhh de xxxxx.

El informe médico de valoración del daño señala como secuelas “un leve síndrome residual postalgodistrofia de mano izquierda” y señala que la fractura



de la base del 5º metacarpiano de la mano izquierda ha tardado en estabilizarse 171 días.

Requerida nuevamente la interesada para la valoración económica del daño, el 14 de junio de 2007 presenta un escrito cuantificándolo en la cantidad de 8.748, 42 euros.

Quinto.- Concluida la instrucción del expediente, el 20 de junio de 2007 se concede a la interesada trámite de audiencia, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos.

El 26 de junio la parte reclamante presenta un escrito reiterando sus alegaciones y solicitando aclaración sobre las pruebas practicadas, considerando suficientes las documentales aportadas por ella.

Sexto.- El día 24 de agosto de 2007 se dicta la propuesta de resolución desestimando la reclamación presentada, por no haber acreditado la relación de causalidad al carecer los defectos en la acera de la virtualidad suficiente para provocar una caída.

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.

Debe hacerse un reproche al contenido del informe del capataz de obras. Dicho escrito debería haberse referido al estado de la acera a la fecha de emisión del informe, si se desconoce el estado en la fecha en la que se produjo el percance. Carece de valor alguno manifestar que no tiene conocimiento de que haya losetas rotas en la calle, cuando lo que correspondería en este supuesto es que tome conocimiento e informe del estado concreto y su entidad.

La preceptividad del informe del servicio cuyo funcionamiento hubiera ocasionado la presunta lesión indemnizable viene prevista en el artículo 10.1 del citado Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, y su finalidad no es otra que acreditar la existencia o no de las deficiencias alegadas.

Por ello, el contenido del informe emitido se considera claramente insuficiente y no cumple, en este caso, su finalidad. Ello obliga a este Consejo Consultivo a tener por acreditados los defectos en la calzada alegados, por otra parte no puestos en duda por la Administración, a la vista de los indicios probatorios aportados por la reclamante -fotografías-, habida cuenta que el Ayuntamiento no ha probado lo contrario, pudiendo hacerlo. Otra cosa es la valoración de la entidad de los defectos de la acera.

En cualquier caso, se reitera que los informes deben ir referidos al hecho, causa y fecha de la reclamación. Reiteración ya recogida en otros dictámenes de este Consejo Consultivo, tales como los números 160/2007 y 629/2007.

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 Ayuntamiento, Pleno, Alcalde o Junta de Gobierno Local, según la distribución de competencias, 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, anteriormente citada.



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, norma de carácter básico.

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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación formulada contra el Ayuntamiento de xxxxx por Dña. xxxxx, debido a las lesiones sufridas en una caída en la calle.

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 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.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece que "1. Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local".

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios para la "pavimentación de vías públicas urbanas", según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Debe entenderse que esta competencia incluye el mantenimiento y la conservación de dichas vías en condiciones adecuadas que permitan garantizar la seguridad de las personas y vehículos llamados a utilizarlas.

Tal como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Sentencia de 16 de abril de 2004, "(...) la pavimentación de vías urbanas



responde a la necesidad no sólo de garantizar unas objetivas condiciones de salubridad del entorno urbano, sino también de garantizar condiciones objetivas de seguridad; seguridad para el tránsito de vehículos y seguridad para el tránsito de las personas. Esta competencia municipal debe entenderse como servicio público, rechazándose la inclusión dentro del ámbito del artículo 106 de la Constitución Española un concepto estricto de servicio público”.

7ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, al igual que el órgano instructor, que no existe responsabilidad patrimonial de la Corporación Local.

Para determinar la posible responsabilidad debe verificarse si concurre el requisito de la relación de causalidad entre la actividad de la Administración y el daño sufrido, extremo que corresponde acreditar a la parte interesada, de acuerdo con el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y con lo que, más específicamente para el régimen de responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

Se ha de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor (por todas, Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1985, 9 de junio de 1986, 22 septiembre de 1986, 29 de enero y 19 de febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de septiembre de 1997, y 21 de septiembre de 1998).

Por otra parte, y teniendo en cuenta la propia naturaleza de las cosas, la mayor probabilidad de que un determinado hecho se haya desarrollado conforme a parámetros de normalidad pone la prueba a cargo de quien afirma un acaecimiento anormal o excepcional en ese contexto (Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 1998).

De este modo, se presumen determinados hechos partiendo de las cualidades que generalmente tienen las personas, cosas o fenómenos y, en consecuencia, lo que debe probarse es lo contrario; por ejemplo, si se presume



el buen estado de la calle, es porque no hay obstáculos ni desniveles relevantes y el paso aparece expedito o los obstáculos aparecen claros, generalmente no ha tropezado nadie y en consecuencia lo extraordinario sería que hubiera caídas, siendo esto último lo que debe probarse frente a lo ordinario, que es lo que se presume.

En el presente caso, no se ha puesto en duda que la caída se produjo en el referido lugar, aunque no existe ninguna prueba directa que lo acredite más que la manifestación de la reclamante y la referencia a terceros que lo pudieron ver; y no se ha acreditado que los defectos de la acera tuvieran una relevancia que los hiciera objetivamente peligrosos.

Hay que reiterar 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 la calle.

Sin embargo conviene reflexionar sobre el hecho de que esta responsabilidad objetiva y la aplicación indiscriminada de los principios en que se sustenta, tiene sus evidentes riesgos, dado que no puede concebirse a la Administración como una aseguradora universal de cualquier evento dañoso.

Sabido es que la responsabilidad patrimonial se proyecta no sólo sobre el funcionamiento anormal de los servicios públicos -entendidos éstos en su acepción más amplia posible-, sino que la Administración responde también de los efectos dañosos del funcionamiento normal. De ahí que debamos conocer los límites del servicio público y, por ello, se apele a los llamados "estándares de servicio" o patrones de calidad media. En estos estándares influyen muchos factores, -piénsese que los medios materiales y económicos de la Administración no son ilimitados-, como pueden ser la conciencia administrativa del principio de eficacia (artículo 103 de la Constitución); la concepción y el nivel de exigencia de los ciudadanos sobre hasta dónde ha de llegar el servicio público; la intervención creciente de la Administración en todos los órdenes de la vida y, bajo el prisma del riesgo social, la potencialidad objetivamente dañosa de muchos de sus actos. Estos estándares pueden estar o no formalizados, recogidos en un precepto legal o no, formando parte o no de las cláusulas de los contratos usuario-concesionario o usuario-Administración para la utilización de los servicios públicos.



Resulta innecesario reiterar la doctrina de este Consejo Consultivo en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración y, en particular, la derivada de los daños sufridos por los viandantes por el mal estado de la acera, extensible al presente supuesto. Esta doctrina ha tenido su plasmación conceptual en numerosos dictámenes. En ellos se avanza en la dirección sugerida por el Consejo de Estado de tecnificar los elementos estructurales de la responsabilidad y, en particular, de los criterios de imputación objetiva de responsabilidad a la Administración, en atención tanto a los elementos del daño resarcible, cuanto al estudio de la relación de causalidad necesaria para que pueda darse una imputación a la Administración del hecho dañoso.

De los referidos dictámenes se desprende que no es en la negación de la relación de causalidad, con introducción subrepticia del requisito de la culpa, donde radica la solución a los límites de la responsabilidad objetiva, sino en el correcto discernimiento de los criterios de imputación objetiva. Unos, positivos (el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos) y otros, negativos, plasmados en criterios legales expresos (fuerza mayor, existencia del deber jurídico de soportar el daño producido, riesgos del desarrollo, etc.), o que pueden inferirse del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tal y como ha sido aplicado por la jurisprudencia y la doctrina legal del Consejo de Estado (estándares de servicio, distinción entre daños producidos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y con ocasión de éstos, el "riesgo general de la vida", la "causalidad adecuada", etc.).

Este Consejo Consultivo, entre otros, en los Dictámenes 139/2004, de 18 de marzo, 245/2004, de 20 de mayo, y 604/2006, de 6 de julio, ha señalado que en este tipo de sucesos "concorre el que se ha venido denominando por la doctrina y la jurisprudencia el riesgo general de la vida". Este criterio negativo de imputación objetiva a la Administración de un cierto resultado dañoso, aunque no está expresamente establecido por la ley, se infiere de nuestro global sistema de responsabilidad extracontractual. En este sentido procede citar las Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de enero, 28 de marzo y 2 de junio de 2000.

Por lo tanto, a la luz de los hechos probados y los preceptos aludidos, en los términos descritos, debe considerarse que en el presente caso, aunque se aprecian roturas y defectos de las losetas en las fotografías adjuntadas, siguiendo el criterio de la propuesta de resolución, no se alcanza la convicción



de que el desnivel de la acera esté excepcionalmente alejado de los estándares de calidad media o sea de tales dimensiones que pueda ser considerado objetivamente peligroso, y por ello no se puede tener por acreditado el correspondiente nexo de causalidad entre la actuación de la Administración y el daño sufrido.

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.