



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 3 de abril de 2008, 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 febrero de 2008 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 4 de marzo de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 152/2008, 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 25 de mayo de 2007, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial presentado por Dña. xxxxx, de 48 años de edad, solicitando una indemnización debido a las lesiones sufridas por el mal estado de la calzada.



La reclamante señala en su escrito que “en fecha 7 de mayo de 2007 y sobre las 10,15 horas de la mañana sufrí accidente por caída mientras transitaba por la calle xxxx1 a la altura del número 20 (...) por el mal estado de la calzada lesionándome la rodilla derecha, la mano, así mismo se desgarró el pantalón que llevaba. En el citado momento acudió el 112 y ellos llamaron a la Policía Municipal. Realizados los primeros auxilios, en el lugar del incidente, me trasladé al ambulatorio y de ahí me derivaron al hospital para realizarme radiografías.

»Desde el citado día hasta el día de hoy, continúo de baja laboral estando pendiente de sanidad (...)”.

Solicita una indemnización por “las lesiones que estoy sufriendo y, en su caso, por las secuelas que puedan quedarme, así como, se abone el pantalón que quedó roto de citado accidente”, no cuantificando económicamente su reclamación.

Adjunta a su solicitud un informe del servicio de urgencias y de asistencia de la unidad de soporte vital básico, parte médico de baja y un justificante de asistencia médica.

Segundo.- El 14 de agosto de 2007 se requiere a la interesada para que subsane y mejore su solicitud, identificando el elemento causante de la caída. El 27 de agosto la interesada presenta un escrito en el que describe las causas de la caída, identificando el domicilio de una compañera que ha presenciado el accidente. Incorpora asimismo, un informe del Centro Médico Cervantes, de 1 de junio de 2007, en el que consta el alta laboral en dicha fecha, y un reportaje fotográfico relativo al estado de las baldosas.

Tercero.- El 6 de junio de 2007, se incorpora al expediente parte de intervención de la Policía Local de xxxxx, de 7 de abril de 2007, con el siguiente contenido:

“Que a las 10:33 horas son requeridos por el agente de sala 092 informando que en C/ xxxx1 N° 20 se había caído una mujer como consecuencia de estar la acera en malas condiciones (telefonema 4.759).



»Que personados los agentes antes mencionados en el lugar, comprueban que efectivamente entre los números 20 y 22 de la C/ xxxx1 hay varias baldosas que se encuentran colocadas a distinto nivel.

»Que a la llegada de la patrulla la accidentada estaba siendo atendida por una unidad del 112 de Emergencias de Castilla y León.

»Que en el lugar se encontraba una mujer que dijo haber presenciado la caída, llamada Dña. ttttt (...) la cual indica el lugar donde la accidentada se había caído.

»Que la accidentada resultó llamarse xxxxx (...).”

Cuarto.- El 30 de agosto de 2007, mediante Decreto de la Concejala Delegada de Hacienda, Control del Gasto, Reorganización Administrativa y Subvenciones (notificado a la parte interesada el 3 de septiembre), se acuerda admitir a trámite la reclamación y nombrar instructor del procedimiento.

Quinto.- Una vez abierto el periodo probatorio por el instructor del procedimiento, el 10 de septiembre de 2007 se practica prueba testifical, indicando la testigo que es compañera de trabajo de la accidentada y, respecto a la caída, señala “que ambas caminaban juntas, hablando, en torno a las 10:30 de la mañana de no recuerda que día (...) De pronto salió tropezando al tropezar con alguna de las baldosas desniveladas que existen en el lugar y como consecuencia sufrió una caída con daños en una de las rodillas(...)”.

Consta incorporado al expediente parte médico de alta de fecha 1 de junio de 2007.

Sexto.- El 30 de agosto de 2007 se emite informe por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas con el siguiente contenido: “Visitado el lugar de la caída se observa que hay 5 baldosas que han asentado produciéndose un escalón lateral, que va de 0 a 2 cm. en el punto central”.

Séptimo.- Concluida la instrucción del expediente, el 24 de septiembre 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. La parte interesada no ha presentado documento o alegación alguna.



Octavo.- El día 6 de febrero de 2008, 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.

Sin perjuicio de considerar el encomiable esfuerzo y contenido técnico jurídico de la propuesta de resolución, cabe hacer las siguientes observaciones a la instrucción del procedimiento:

- Constan en el expediente documentos aportados por la parte reclamante que, sin ser originales, no aparecen debidamente compulsados. Se debería requerir siempre por parte del instructor que todos los documentos se presenten en debida forma, al efecto de acreditar suficientemente los datos que recogen.



- Igualmente es preciso advertir que no consta el índice numerado de documentos que conforman el expediente, tal y como exige el artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre.

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, 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, 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 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.

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, 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, el paso aparece expedito o los obstáculos aparecen claros, generalmente no ha tropezado nadie y, por lo tanto, 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, lo cual se considera probado, fundamentalmente, en virtud del parte de asistencia de la Policía Local y de la testifical practicada. No obstante, 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 de forma indiscriminada de los principios en los 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 no sólo se proyecta sobre el funcionamiento anormal de los servicios públicos, entendidos éstos en su



acepción más amplia, sino que la Administración también responde de los efectos dañosos de su 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, más en concreto, 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 más o menos clara del requisito de la culpa de la Administración, donde radica la solución al creciente incremento de reclamaciones presentadas, sino en el correcto discernimiento de los criterios de imputación objetiva: criterios unos de carácter positivo (el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos) y otros negativos, plasmados en principios legales expresos (fuerza mayor, existencia de un deber jurídico de soportar el daño producido, riesgos del desarrollo, o estado de la ciencia 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 del Consejo Consultivo de Castilla y León (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 eficiente”, 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 aprecia un desnivel lateral de 0 a 2 centímetros como consecuencia de que se han asentado algunas baldosas-, siguiendo el criterio de la propuesta de resolución, no se alcanza la convicción de que el citado desnivel de la acera esté excepcionalmente alejado de los estándares de calidad media o sea de tales dimensiones que pueda ser considerado objetivamente peligroso; máxime cuando, tal y como señala la propuesta de resolución, ese desnivel se encuentra paralelo a la dirección en que caminaba la interesada. 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.