



Sr. Estella Hoyos, Presidente
en funciones

Sr. Fernández Costales, 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 2 de febrero de 2012, 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 10 de enero de 2012 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 y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 11 de enero de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 18/2012, 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. Fernández Costales.

Primero.- El 11 de agosto de 2011 Dña. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída ocurrida el 18 de julio anterior, sobre las 20:00 horas, en la Plaza Mayor de esa localidad, al introducir un pie en un agujero existente entre dos losas de granito que pavimentan ese



lugar (que, según afirma, tiene “numerosísimos agujeros e irregularidades”). No cuantifica inicialmente los daños reclamados.

Adjunta a su reclamación copia de informes médicos y unas fotografías de las lesiones.

Segundo.- El 23 de agosto el Secretario del Ayuntamiento emite un informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir para tramitar los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

Tercero.- El 6 de octubre el arquitecto municipal emite un informe en el que señala que “la pavimentación de la Plaza Mayor de xxxx1, a la altura de los números 2 y 3 [zona identificada por la reclamante], está pavimentada a base de losas de granito, en normales condiciones de paso (...). No existe constancia de que por el Ayuntamiento se hayan ejecutado reparaciones del pavimento en la zona señalada en el año en curso”. Adjunta varias fotografías del lugar, tomadas el 4 de octubre.

Cuarto.- En el trámite de audiencia la interesada alega que el estado del pavimento era malo, ya que presentaba oquedades e irregularidades en las uniones de las placas de granito; señala que la caída le produjo una herida en la rodilla izquierda con hematoma y un esguince cervical con rectificación cervical que ha requerido rehabilitación y reclama como indemnización 4.157,18 euros (3.260,93 euros por 59 días de baja impeditiva, 446,25 euros por 15 días de baja no impeditiva y 450,00 euros por los gastos abonados a la clínica de rehabilitación).

Adjunta copia de informes médicos y de las facturas de la clínica, así como una fotografías del desperfecto causante de la caída.

Quinto.- El 20 de diciembre de 2011 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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 reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, 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 reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 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 que 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 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.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquél que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que “la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”. Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que “aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla”.

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.



Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual, “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”. E igualmente 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”.

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, al existir daño patrimonial, es preciso determinar si el 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.

La reclamante, de 42 años de edad, alega que la caída se produjo a consecuencia del mal estado del pavimento, al introducir el pie en un agujero que había entre dos losas de granito, que identifica en unas fotografías que aporta.

A la vista de las fotografías obrantes en el expediente se aprecia, en efecto, la existencia de hueco entre algunas losas del pavimento. Sin embargo, este Consejo considera que tal circunstancia no es *stricto sensu* un defecto sino una imperfección o irregularidad del pavimento, ya que tiene una entidad mínima, jurídicamente irrelevante, para generar el derecho a la indemnización solicitada, máxime cuando, en el caso analizado, la propia configuración del pavimento (rugoso y formado por grandes losas de granito) puede dar lugar a imperfecciones o irregularidades en el suelo. Debe tenerse en cuenta además que el arquitecto municipal afirma que la plaza mayor está pavimentada con losas de granito “en normales condiciones de paso”.

El Ayuntamiento es responsable de la pavimentación y mantenimiento de las vías públicas urbanas (artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril), lo



que le obliga a mantener las aceras en un estado de conservación adecuado para el tránsito peatonal. Sin embargo, este Consejo Consultivo ha señalado en numerosas ocasiones que para apreciar la existencia o no de responsabilidad de la Administración ha de analizarse si la actuación de ésta ha rebasado o no el estándar de servicio exigible conforme a la conciencia social. Por ello, aquella obligación del Ayuntamiento no puede exigirse de una manera tan exorbitante que no consienta la existencia de irregularidades o desniveles de pequeña entidad en el pavimento, sobre todo en casos como el que es objeto del presente dictamen, donde la acera presenta unas características constructivas especiales. En otro caso se convertiría a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo.

Por otra parte, debe recordarse también que la deambulación por las vías públicas exige del peatón diligencia en su caminar, a fin de evitar y salvar los pequeños obstáculos y deficiencias consustanciales a la propia configuración de las aceras, ya que, como se ha indicado *ut supra*, no puede pretenderse una perfección absoluta en la nivelación y acabados de las aceras.

En el presente supuesto, la caída fue causada por una irregularidad del pavimento que no se considera que tuviera entidad suficiente para generar el derecho a la indemnización. Por ello, se considera que la caída es imputable exclusivamente a una falta de diligencia de la reclamante en su deambular.

Por ello, al apreciarse culpa exclusiva de la víctima en la producción del percance, no existe nexo de causalidad entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público, por lo que la reclamación debe desestimarse.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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