



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 10 de octubre de 2013, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx*, 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 16 de septiembre de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 705/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El 29 de abril de 2013 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2), debido a los daños y perjuicios sufridos a causa de una caída acaecida el día 26 del mismo mes y año.

Expone en su escrito que el citado día, cuando paseaba en compañía de su hijo por la calle xx, a la altura de la fábrica de qqqq, tropezó debido a un



montículo que sobresale del pavimento de hormigón de la calzada, por lo que sufrió lesiones físicas.

Adjunta copia de informe fotográfico del lugar del accidente y del informe del Hospital hhhh donde fue atendida el mismo día del percance. Previo requerimiento de subsanación, propone prueba testifical y presenta informes médicos y facturas por gastos de desplazamiento. En escrito ulterior cuantifica los daños, de manera provisional, en 4.525,48 euros.

Segundo.- Admitida a trámite la reclamación, el 3 de junio el Subinspector de la Policía Local informa que en el parte de novedades no figura anotación alguna referente a los hechos reclamados.

Tercero.- El 1 de julio el encargado de obras municipal informa que no tiene conocimiento de los hechos.

Cuarto.- El 12 de julio se toma declaración al testigo propuesto por la reclamante, quien manifiesta que presenció la caída producida a causa del montículo en la calzada, vio las heridas que presentaba la interesada y que fue él el que la trasladó a Urgencias.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia, el 7 de agosto la interesada presenta alegaciones en las que se ratifica en su pretensión y cuantifica los daños, de nuevo de forma provisional, en 6.038,12 euros.

Sexto.- El 30 de agosto de 2013 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

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 apartado tercero, 2.d) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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 al 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 de la Corporación o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de la 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 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. Consta que se presentó el 29 de abril de 2013, es decir, antes de transcurrir un año desde que se produjo el incidente, que tuvo lugar el 26 del mismo mes, tres días antes.

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, la doctrina del Consejo de Estado así como la de este Consejo Consultivo, 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 de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxx, debido a los daños producidos en una caída sufrida como consecuencia del mal estado de la calzada.

En el ámbito 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.



En íntima conexión con lo apuntado, 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 "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", lo que necesariamente incluye su mantenimiento, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Un incumplimiento de esas obligaciones que generara un resultado lesivo podría originar, en su caso, la responsabilidad patrimonial de la Administración Local.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de la 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.

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".

Como ha señalado reiteradamente ese Consejo Consultivo, que comparte la doctrina iniciada por el Consejo de Estado, el hecho de que la responsabilidad patrimonial de la Administración sea objetiva no implica que ésta deba responder necesariamente de todos los daños que puedan sufrir los peatones en la vía pública. Para que proceda la responsabilidad patrimonial



deberán darse los requisitos que la caracterizan, legalmente establecidos en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; requisitos que deben examinarse atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso (Dictámenes del Consejo de Estado 37/2002 y 155/2003, entre otros).

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 deban conocerse 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.

Esta doctrina ha tenido su plasmación en numerosos dictámenes de este Consejo, en los que se ha ido avanzando en la dirección sugerida por el Consejo de Estado de "tecnificar los elementos estructurales de la responsabilidad" (Memoria del Consejo de Estado de 1998) 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 más o menos clara del requisito de la culpa de la Administración, donde radica la solución del 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, 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.).

6ª.- En el supuesto que se dictamina, tanto del relato de los hechos como de las pruebas practicadas a lo largo del procedimiento, se desprende la concurrencia del criterio negativo de imputación objetiva del "riesgo de la vida" que, como se ha señalado, aunque no esté expresamente establecido por la ley, se infiere de nuestro global sistema de responsabilidad extracontractual.

Con él se niega que haya de responderse de los sucesos dañosos que acompañan naturalmente al ordinario o normal existir del ser humano, aunque se llegue a la conclusión de que están causalmente ligados a la actuación de un responsable, desde un punto de vista estricto, y se concluya también que concurre el criterio positivo de imputación objetiva del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Se trata, en último término, de negar la responsabilidad por aquellos hechos dañosos que el perjudicado tiene el deber natural y social de asumir como una incidencia normal y esperable en el natural acontecer de su existencia. En este sentido se pronuncia, entre otras, la Sentencia de 23 de diciembre de 2005, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Burgos, cuando señala que "si un administrado cae al suelo a causa de una irregularidad insignificante de la acera, debe soportar las consecuencias de esa caída, por infortunada que sea. Esas consecuencias, esa lesión no será antijurídica, pues caerse al suelo es algo que a toda persona le ocurre bastantes veces en su vida. Otro caso será si la caída viene causada por un



desperfecto grave, serio, peligroso o suficientemente generador de riesgo para que, causalidad aparte, merezca el desplazamiento del riesgo de caída propio de toda deambulación a la esfera de la responsabilidad de las administraciones públicas (...). Por todo ello, la posibilidad de caerse en una acera surge desde el mismo momento en que se transita por ella, sin que las consecuencias de esa caída puedan ser imputadas sin más a la Administración responsable. Del mismo modo que existe la posibilidad de tropezar en el interior de una vivienda. Los tropiezos, sin mayores consideraciones, son consustanciales al deambular humano y la administración (o el particular si se tropieza en su vivienda o en su finca) no tiene el deber de indemnizar la totalidad de los tropiezos que se producen en las calles. Únicamente indemnizará aquellos tropiezos que generen lesiones antijurídicas; que el 'tropezado', el ciudadano no tenga la obligación de soportar, y esto se determinará por medio de los criterios antedichos".

Si bien es cierto que tanto la citada Sentencia como la doctrina de este Consejo Consultivo advierte de la necesidad de valorar las circunstancias de cada caso concreto, sin que puedan establecerse principios absolutos, en el caso analizado no puede concluirse que una caída, en las circunstancias en las que se produce (ligero defecto en la calzada, lugar éste no habilitado para el tránsito de peatones, máxime si existen aceras en las proximidades, tal y como se refleja en las fotografías aportadas por la interesada) pueda enervar el principio de riesgo al que se ha hecho referencia.

Por ello, este Consejo Consultivo se muestra de acuerdo con el sentido desestimatorio de la propuesta de resolución y considera 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. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

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