



Sr. Amilivia González, Presidente

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

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 23 de enero de 2014, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada ante el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) 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 23 de diciembre 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 una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el día 30 de diciembre de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 869/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El 1 de agosto de 2013 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2), debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 14 de junio de 2013 en la carretera de xxxx3, a la altura del número 8, como consecuencia del mal estado del firme, al existir varios adoquines levantados más de dos centímetros.

No cuantifica el importe de la indemnización solicitada.



Aporta informe de alta hospitalaria y reportaje fotográfico relativo al estado de la calzada.

Segundo.- El 29 de agosto se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.- El 16 de septiembre la Policía Local informa que "no existe ninguna anotación ni llamada del 112 que nos ponga en conocimiento de que haya habido ningún incidente en la carretera de xxxx3".

Cuarto.- El 18 de septiembre el encargado de obras emite informe en el que indica que "La acera donde supuestamente ocurrieron los hechos referenciados, no ha sido arreglada a fecha de hoy porque el desnivel es similar entre muchos de los adoquines que conforman esa zona".

Quinto.- Concedido trámite de audiencia, la interesada presenta alegaciones en las que solicita la práctica de diversas pruebas.

El 19 de diciembre se toma declaración a los testigos propuestos por la interesada.

Uno de los testigos manifiesta que "tropezó con la tapadera de una arqueta que estaba más alta o más baja que la altura del piso de la acera y que al caer dio con el hombro en un banco que había en la misma calle". Otro de los testigos señala, en cuanto a la relación con la reclamante, que su mujer es prima del reclamante y, en cuanto a los hechos, que "al despedirse, la reclamante se dio la vuelta y cayó y su hijo la levantó del suelo".

Sexto.- El 20 de diciembre de 2013 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no haberse acreditado el nexo causal entre los daños reclamados y el funcionamiento de los servicios públicos.

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 Consultivo de Castilla y León, 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 la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde-Presidente 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, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada 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.

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, reproducido casi de forma literal por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y



Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre, se remite a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.

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 pueda producirse. 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.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída causada por el mal estado de la calzada.

La carga de la prueba, como es sabido, pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados. Ello sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).



En el supuesto sometido a dictamen, a la vista de los documentos que integran el expediente, no puede considerarse probada la realidad de las circunstancias en que se produjo el daño en que se fundamenta la reclamación.

La interesada manifiesta haberse caído a la altura del número 8 de la carretera de xxxx3, como consecuencia de que los adoquines estaban levantados más de dos centímetros.

La propuesta de resolución pone de manifiesto que en uno de los testigos concurre la tacha prevista en el artículo 377 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 1998 indica que "La tacha de testigos, que siempre hay que advertir no es lo mismo que su inhabilidad para declarar — inhabilidad natural (art. 1246 CC) e inhabilidad legal (art. 1247)—, no es medio de prueba, sino más bien opera como precaución o advertencia que la Ley autoriza en cuanto a la valoración de las declaraciones testimoniales de aquellas personas que puedan estar afectadas de parcialidad y por ello no ser veraces".

Tal y como indica la Sentencia de la Audiencia Provincial de Pontevedra de 1 de diciembre de 2005 "la concurrencia de una tacha en los testigos, cuando no constituye causa de inhabilidad, no impide la valoración de su declaración con arreglo a lo que dispone el art. 376 LEC y sin que la existencia de tacha sea más que una de las «circunstancias que en ellos concurren» (STS de 20 de julio de 1995) habiendo de apreciarse juntamente con las otras circunstancias y con la razón de ciencia que dieren, y todo «conforme a las reglas de la sana crítica» y en combinación con las otras pruebas practicadas (por todas, S 3 diciembre 1984)".

En cualquier caso, existe contradicción entre las declaraciones de los testigos y la declaración de la interesada respecto al modo de producirse el accidente. La interesada indica que la causa del percance tuvo lugar al estar levantados los adoquines más de dos centímetros, y uno de los testigos (en el que no se ha señalado la causa prevista en el citado artículo 377 LEC) manifiesta que la caída se debió a que la interesada tropezó con la tapadera de una arqueta que estaba más alta o más baja que la altura del piso de la acera y que al caer dio con el hombro en un banco que había en la misma calle, mientras que el otro no indica cual fue la causa concreta del accidente.



Por ello, no puede considerarse que exista prueba suficiente del modo en que se producen los hechos, esto es, no puede considerarse probado de manera indubitada el lugar exacto de la caída ni tan siquiera cual fue la concreta causa que la ocasionó, de manera que nada permite deducir que tales extremos ocurrieron en el modo descrito en la reclamación

En cualquier caso, de entender que la caída tiene lugar en el lugar y por la causa aludida por la reclamante, no podría apreciarse que la entidad del desnivel entre los adoquines fuera relevante para imputar responsabilidad a la Administración.

Además, tal y como indica el encargado de obras, "La acera donde supuestamente ocurrieron los hechos referenciados, no ha sido arreglada a fecha de hoy porque el desnivel es similar entre muchos de los adoquines que conforman esa zona".

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, 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.).

En el presente supuesto, del relato de los hechos acreditados 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 del global sistema de responsabilidad extracontractual.

Con él se niega, en efecto, 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, Sala de Burgos, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, según la cual "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 defecto 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 que viene sentando este Consejo Consultivo advierte de la valoración de las circunstancias de cada caso concreto, sin que puedan establecerse principios absolutos, en el asunto que se dictamina, no puede concluirse que un desnivel en los adoquines de la entidad señalada por la reclamante pueda enervar el principio de riesgo al que se ha hecho referencia.

Por todo ello, este Consejo Consultivo considera que no están adecuadamente acreditados los hechos y que la reclamante, además, no cumplió con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación, lo que rompe el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño sufrido y determina que la reclamación presentada deba 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 una caída por el mal estado de la calzada.

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