



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 20 de enero de 2011, 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 14 de diciembre de 2010 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 21 de diciembre de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.561/2010, 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. Pérez Solano.

Primero.- El 28 de abril de 2010 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente causado por el mal estado de la acera.



Expone en su escrito que el 12 de abril anterior sufrió una caída en el parque de xxxx2 debido a la existencia de un bache en la acera y que, a consecuencia del accidente, sufrió daños en la cara y en el hombro.

Adjunta a su escrito copias de un informe de asistencia urgente, de un médico odontoestomatólogo de su centro de salud y una fotografía en la que se observa un bache en un lugar sin determinar.

Previo requerimiento, la interesada presenta con posterioridad documentación complementaria de su escrito de reclamación.

Segundo.- El 2 de julio el ingeniero del Servicio de Vialidad informa de que "El pavimento está inicialmente poroso, debido a su envejecimiento presenta múltiples pequeños desperfectos en su conjunto".

Tercero.- El 14 de julio el asesor jurídico del Ayuntamiento emite un informe en el que considera que el desperfecto es insignificante, por lo que ha de desestimarse la reclamación y que, además, no resulta probado que los hechos sucedieran tal y como se señala en el escrito de la interesada.

Cuarto.- Otorgado trámite de audiencia a la reclamante ésta reitera la responsabilidad del Ayuntamiento.

Quinto.- El 18 de octubre de 2010 el asesor jurídico del Ayuntamiento emite un nuevo informe en el que mantiene que ha de desestimarse la reclamación al no tener el defecto entidad suficiente.

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 referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquella, 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 ha sido interpuesta 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 además se remite el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

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 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.

No obstante, a pesar de la consagración en nuestro ordenamiento jurídico del principio de responsabilidad objetiva de la Administración Pública, no cabe concebir a ésta como una aseguradora universal de cualquier evento dañoso que tenga lugar en sus bienes o con ocasión de los servicios que presta.

Por ello, dentro del análisis de la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados, habrán de tenerse en cuenta parámetros tales como los estándares del servicio, la causalidad adecuada, la distinción entre los daños producidos como consecuencia del servicio o con ocasión de este, el riesgo de la vida, así como otros también perfilados por la doctrina y por la jurisprudencia.

5ª.- 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.

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: "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, reguladora de las Bases de Régimen Local.

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 el Consejo de Estado, el hecho de que la responsabilidad patrimonial de la Administración sea objetiva, no implica que la misma 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 analizarse atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso (Dictámenes 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.

Es sabido 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.

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.- Una vez sentado todo lo anterior, del relato de los hechos manifestados a lo largo del procedimiento (la existencia de un bache en la acera) y a pesar del lacónico informe de los servicios municipales, 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 el mismo 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, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Burgos, cuando dice “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 advierten de la necesidad de valorar las circunstancias de cada caso concreto, sin que puedan establecerse principios absolutos, en el presente caso no puede concluirse que un desperfecto en la acera de escasa entidad y visible pueda enervar el principio del riesgo de la vida antes mencionado.

Por ello, este Consejo Consultivo se muestra de acuerdo con el sentido desestimatorio de la propuesta de resolución.

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 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.