



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, 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 25 de agosto de 2010, 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 20 de julio 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 3 de agosto de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 850/2010, 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. Madrid López.

Primero.- El 15 de enero de 2009 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx, de 81 años de edad, debido a las lesiones sufridas en una caída sufrida el día 21 de noviembre de 2008, al tropezar con unas baldosas rotas en la calle xx1.



No cuantifica la indemnización solicitada.

Adjunta a su solicitud un informe de la Policía Local de 3 de diciembre de 2008 y diversos informes médicos.

Segundo.- El 11 de febrero de 2009 la interesada presenta escrito en el que cuantifica en 3.159,23 euros la indemnización solicitada.

Tercero.- El 24 de septiembre de 2009 los servicios técnicos municipales emiten informe en los siguientes términos:

“(...) El arreglo de este desperfecto es responsabilidad de la empresa concesionaria del servicio de mantenimiento y conservación de los viales públicos del Municipio de xxxx1. Estos pequeños defectos en la vía pública se producen en localizaciones y momentos puntuales de la ciudad, debido a que el mantenimiento y la conservación regular de los viales públicos no puede llegar en tiempo y forma a todos y cada uno de los innumerables desperfectos que se van produciendo en el día a día de la ciudad.

»No obstante, cualquier persona en condiciones normales, que vaya caminando por las aceras de la ciudad, debería ser capaz de poder visualizar el estado en que se encuentran unas baldosas rotas y levantadas en parte sobre el nivel de la acera, lo cual quiere decir que es visible para un peatón normal que vaya paseando por la acera y de esta manera se pueda evitar su tropiezo (sic) de una manera fácil.

»A día de hoy se informa que se ha procedido a la reparación de la acera por parte de la Empresa concesionaria del servicio de conservación y mantenimiento de viales del Ayuntamiento”.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia, la interesada presenta escrito en el que reitera su pretensión y solicita certificado acreditativo del silencio administrativo.

Quinto.- El día 29 de junio de 2010 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.



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 parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, 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 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.

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 citada 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 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.

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 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", 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".

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 de la Administración, 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.

Ha de partirse 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 y 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, de acuerdo con 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 y el paso aparece expedito o los obstáculos aparecen claros, generalmente no ha tropezado nadie y en consecuencia lo extraordinario sería que hubiera caídas, extremo este último que es lo que debe probarse frente a lo ordinario, que es lo que se presume.

En el presente caso, puede considerarse acreditado que la caída se produjo en el lugar referido por la reclamante, en virtud de lo señalado en el informe de la Policía Local; no obstante, no se ha acreditado que los defectos de la acera tuvieran una relevancia que los hiciera objetivamente peligrosos.

Debe recordarse que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva, no convierte a ésta en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse, por el simple hecho de que ocurran en la calle. Conviene reflexionar sobre el hecho de que esta responsabilidad objetiva -y la aplicación indiscriminada de los principios en 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 se proyecta no sólo sobre el funcionamiento anormal de los servicios públicos, entendidos éstos en su acepción más amplia, sino que la Administración responde también de los efectos dañosos de su funcionamiento normal. De ahí que deba 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.

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, en particular, de los criterios de imputación objetiva de responsabilidad a la Administración, en atención tanto a los elementos del daño resarcible, como 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 subrepticia del requisito de la culpa, donde radica la solución a los límites de la responsabilidad objetiva, sino en el correcto discernimiento de los criterios de imputación objetiva. Unos, positivos (el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos) y otros, negativos, plasmados en criterios legales expresos (fuerza mayor, existencia del deber jurídico de soportar el daño producido, riesgos del desarrollo, 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 legal del Consejo de Estado (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 adecuada", etc.).

Del informe y de las fotografías incorporadas al expediente queda indudablemente acreditado el estado defectuoso de la acera; no obstante, no puede considerarse objetivamente peligroso para los viandantes, al tratarse de un desnivel y desperfecto poco relevante de una baldosa. Ha de precisarse 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, aunque puedan responder a una falta de diligencia o despiste de la víctima.

Este Consejo Consultivo, en sus Dictámenes 139/2004, de 18 de marzo, 245/2004, de 20 de mayo, y 604/2006, de 6 de julio, entre otros, 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, debe considerarse que en el presente caso no se alcanza la convicción de que el citado desnivel esté excepcionalmente alejado de los estándares de calidad media, o sea de tales dimensiones que pueda ser considerado objetivamente peligroso. Por ello, al no poderse tener por acreditado el correspondiente nexo de causalidad entre la actuación de la Administración y el daño sufrido, 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 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.