



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de octubre de 2015, ha examinado el *procedimiento e responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxx*, 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 18 de septiembre de 2015 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 D. xxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el día 21 de septiembre de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 398/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El 25 de noviembre de 2014 D. xxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 2 de agosto de 2014, en la Avenida cc1, a la altura del número 21, a consecuencia del mal estado de la acera.

Expone en su escrito que "(...) el suscribiente, minusválido y que necesita una silla de ruedas para desplazarse, cuando circulaba (...) en la acera izquierda en sentido puente de hierro, debido a los desniveles existentes en la acera tanto en sentido longitudinal como en oblicuo, `que sobrepasan con amplitud los límites fijados legal y reglamentariamente´ para este tipo de aceras y el mal estado de las baldosas, perdió el equilibrio cayendo con un vehículo estacionado al que no le ocasiono ningún daño pero sí sufrí daños personales, golpeándome en ambas rodillas, causándole unas lesiones, así como desperfectos en la silla de ruedas y baterías de la misma

»Debiéndose aplicar como fundamento de derecho el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras (...), que establece lo siguiente:

»Artículo 18 4. Los itinerarios peatonales deberán reunir al menos las siguientes características:

»b) La pendiente transversal máxima será del 2%, ajustándose a lo dispuesto en los artículos 23 y 25 de este Reglamento cuando aparezcan vados.

»c) La pendiente longitudinal, en la medida en la que la topografía lo permita será inferior o igual al 6%. Cuando se produzcan rupturas de nivel se utilizarán escaleras y rampas con las exigencias establecidas en los artículos 29,30 y 31 del presente Reglamento.

»Art. 19. Aceras. 2. Las características que deben reunir son las mismas que las exigidas para los itinerarios peatonales".

Solicita una indemnización de 3.662,49 euros por los siguientes conceptos: 1.226,61 euros por 21 días impeditivos, 722,89 euros por 23 días no impeditivos, 50 euros por los gastos de reparación de la pantalla del teléfono, 1.232,99 euros por la reparación de la silla de ruedas y 430 euros por la elaboración del informe de valoración del daño corporal.

Aporta copia del acta de comparecencia ante la Policía Local, de 3 de agosto de 2014, en la que indica que "con motivo del mal estado de las baldosas

y elevada pendiente de la mencionada acera, he sufrido una caída al perder el equilibrio debido al gran desnivel de la misma"; de diversa documentación médica; del informe médico de valoración del daño corporal; del presupuesto de reparación de la silla de ruedas y de la factura por la elaboración del citado informe.

Segundo.- El 2 de diciembre de 2014 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.- Consta en el expediente informe de la Policía Local por el que se remite la ficha recepción de aviso como consecuencia de la intervención policial por la caída y se aporta la comparecencia y reportaje fotográfico realizado.

El 9 de enero de 2015 el Servicio de Obras Públicas y Mantenimiento emite informe en el que se indica:

"(...) a partir de la documentación que obra en el mismo, en particular el informe emitido por el agente 9017 de la Policía Municipal, no parece que el estado del pavimento de la acera a la que se hace referencia sea deficiente, encontrándose en aparente buen estado según la documentación gráfica que figura en el referido informe.

»En otro orden de cosas (...) hace referencia literalmente a los desniveles existentes en la acera tanto en sentido longitudinal como en oblicuo, que sobrepasan con amplitud los límites fijados legal y reglamentariamente para este tipo de aceras; indicar que según indica (sic) el propio Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras en su artículo 16.2, únicamente se consideran elementos convertibles dentro de las barreras urbanísticas `los elementos del mobiliario urbano, los vados, los pasos de peatones, los aparcamientos reservados y las rejas y rejillas en los pavimentos´ y en ningún caso las aceras existentes con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 217/2001, debiendo contar únicamente los elementos convertibles según se indica en el segundo párrafo del referido Decreto con alguno de los niveles de accesibilidad previstos para todos los espacios, instalaciones o servicios ya existentes, y no el resto de elementos como es el caso de la que nos ocupa, y que tiene la configuración actual por los condicionantes geométricos existentes en el entorno próximo".

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia, no consta que durante el plazo concedido al efecto se hayan presentado alegaciones.

Quinto.- El 15 de septiembre de 2105 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.i),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.e) 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, sustancialmente, 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 el 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.

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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída causada por el mal estado de la acera.

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 las vías públicas", según lo dispuesto en el artículo 26.1.a) 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".

Comprobadas la realidad y certeza de las lesiones sufridas por el reclamante y la regularidad formal de su petición, debe establecerse 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, ya citada.

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 posible-, sino que la Administración responde también de los efectos dañosos del 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.

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, 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 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.).

La obligación de la Administración Local de garantizar una adecuada pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas no puede entenderse en términos absolutos, en el sentido de exigir de la Administración una conducta tan exorbitante que le obligue a corregir cualquier deficiencia del pavimento por insignificante que ésta sea. El cumplimiento o no de aquella obligación sólo podrá determinarse en relación con el estándar mínimo exigible a la prestación del servicio público, de manera que sólo si la Administración no ha actuado conforme a dicho estándar podrá apreciarse responsabilidad patrimonial.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2007 destaca que "es un criterio de imputación del daño al que lo padece la asunción de los riesgos generales de la vida (STS 21 de octubre de 2005 y 5 de enero de 2006), de los pequeños riesgos que la vida obliga a soportar (SSTS de 11 de noviembre de 2005 y 2 de marzo de 2006) o de los riesgos no cualificados, pues riesgos hay en todas las actividades de la vida (STS 17 de julio de 2003), en aplicación de la conocida regla *id quod plerumque accidit* (las cosas que ocurren con frecuencia, lo que sucede normalmente), que implica poner a cargo de quienes lo sufren aquel daño que se produce como consecuencia de los riesgos generales de la vida inherentes al comportamiento humano en la generalidad de los casos, debiendo soportar los pequeños riesgos que una eventual falta de cuidado y atención comporta en la deambulación por lugares de paso".

La carga de la prueba 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, ya citado. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

En el presente caso, la documentación obrante en el expediente permite tener por ciertos los hechos. No obstante, la Administración considera que el estado de conservación de la acera está dentro de los estándares de normalidad.

A este respecto, de los informes obrantes en el expediente y de las fotografías aportadas, no se alcanza la convicción de que la causa eficiente de la caída fuera imputable al mal estado de las baldosas y a la pendiente de la acera (circunstancias sobre las cuales, el recurrente sólo realiza alegaciones genéricas, sin que exista un informe que pudiera acreditar tales afirmaciones). En primer lugar, porque se afirma el buen estado de éstas, y en segundo lugar porque la pendiente que ostenta la calle, obedece a la orografía del terreno. Tal y como se indica en el artículo 18.4 del Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras, aprobado por el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, si bien referido a los itinerarios peatonales, la pendiente longitudinal -en la medida en que la topografía lo permita- será inferior o igual al 6%, sin que se acredite en el presente caso que se supera dicho porcentaje, ni tampoco la pendiente máxima transversal del 2%, ni cómo ésta ha afectado a la caída. Por otro lado, se observa cómo se ha adecuado la pendiente a lo que el informe del servicio denomina condicionantes geométricos existentes. Resultan a estos efectos sumamente ilustrativas las fotografías existentes en el expediente, que revelan un adecuado estado de mantenimiento de la zona y que impiden, en definitiva, considerar acreditada como causa eficiente de la caída sufrida por el reclamante el defectuoso funcionamiento del servicio público, por lo que, en el marco actual de los estándares de los servicios públicos, no puede estimarse en este supuesto la reclamación de responsabilidad patrimonial.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxx, 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.