



Sr. Amilivia González, Presidente

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

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 7 de mayo de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. 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 abril 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. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 17 de abril de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 156/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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. Velasco Rodríguez.

Primero.- El 20 de diciembre de 2013 D. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 11 de agosto de 2013, en la calle cc1 de xxx2. Expone que el percance ocurrió sobre las 8:00 de la



mañana cuando se dirigía a su casa, al tropezar con una rejilla sumidero situada justo delante de su vivienda, que se movió al pisarla por estar ligeramente levantada y torcida.

Señala que como consecuencia de la caída sufrió fractura de la clavícula derecha y reclama una indemnización de 3.331,32 euros por 52 días de baja improductiva.

Adjunta a su reclamación copia testimoniada de las Diligencias Previas Procedimiento Abreviado nº 811/2013, realizadas en el Juzgado de Instrucción nº 1 de xxx3, y de varios informes médicos.

Segundo.- El 12 de mayo de 2014 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.- El 6 de junio de 2014 se solicita al Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de xxx4 la emisión del informe técnico preceptivo. Dicha solicitud tiene entrada en el registro de la Diputación Provincial el 11 de junio de 2014.

El 8 de enero de 2015 el arquitecto técnico del Servicio de Arquitectura y Urbanismo de la Diputación Provincial emite el informe solicitado, al que se adjunta un reportaje fotográfico.

Cuarto.- Concedido el trámite de audiencia, no consta la presentación de alegaciones.

Quinto.- El 8 de abril de 2015 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que la rejilla se encontraba en correcto estado y que, en todo caso, concurre falta de diligencia del interesado, ya que la rejilla se encontraba delante de su casa y debería conocer su estado.

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 6 de marzo de 2014, 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.

No obstante, debe ponerse de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (20 de diciembre de 2013) hasta que se formula la propuesta de resolución (8 de abril de 2015). Esta circunstancia constituye un incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 13.3 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, así como una vulneración por parte de la Administración de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

3ª.- Concurren en el 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 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 además 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, nexos 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, 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.

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.- En cuanto al fondo del asunto, el Ayuntamiento ha admitido la realidad del percance. Si bien es cierto que ello no determina, sin más, la evidencia de los hechos alegados, teniendo en cuenta que la denuncia se presentó por el perjudicado ante la Guardia Civil un día después del suceso, que las lesiones pudieron impedir su presentación en un momento anterior, que en el informe de Urgencias se reseña como causa de la caída “tropezar en una alcantarilla” y que no puede exigirse una *probatio diabólica* de presencia inexcusable de testigos, puede considerarse que, en este caso, el esfuerzo probatorio desarrollado por el reclamante permite tener por acreditados los hechos.

Respecto a la causa de la caída, de la diligencia de inspección ocular realizada por la Guardia Civil se infiere que el desperfecto alegado consiste en un ligero levantamiento lateral de una de las dos rejillas pluviales contiguas que están colocadas en el pavimento. En el informe se hace constar que “una de las



2 alcantarillas situadas a la misma puerta de su casa se encuentra ligeramente levantada al estar un poco torcida, manifestando [el denunciante] que es con esta alcantarilla con la que tropezó al entrar en su casa”.

Sobre el deber de conservación de las vías públicas urbanas, este Consejo ha señalado de manera reiterada que la obligación de la Administración Local de garantizar su adecuada pavimentación y conservación 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 mínimo podrá apreciarse responsabilidad patrimonial.

Como señala la Sentencia 2861/2008, de 5 diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sala de Valladolid) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que a su vez cita una Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2003, esta obligación se refiere a “una razonable utilización de los medios disponibles en garantía de los riesgos relacionados con el servicio, (...) lo que en términos de prevención y desarrollo del servicio y sus infraestructuras se traduce en una prestación razonable y adecuada a las circunstancias como el tiempo, lugar, desarrollo de la actividad, estado de la técnica, capacidad de acceso, distribución de recursos, en definitiva lo que se viene considerando un funcionamiento estándar del servicio”.

El funcionamiento del servicio público viario no se ajusta a los estándares de actividad mínima exigible y, por ende, conllevará responsabilidad de la Administración cuando las deficiencias del pavimento tengan entidad suficiente para generar una situación de riesgo sustancial. Por el contrario, los daños sufridos en una caída no serán antijurídicos cuando ésta se produzca como consecuencia de un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles, puestas que no puede pretenderse que la totalidad de las aceras o calzadas de las vías públicas urbanas estén en un absoluto alineamiento, totalmente rasantes y carentes de la más mínima irregularidad.

Ahora bien, el estándar mínimo exigible al servicio público viario no puede ser el mismo en los municipios medianos o grandes que en las pequeñas



localidades rurales. En los primeros, el estándar de actividad exigible ha de ser más elevado, atendiendo a su mayor población, infraestructuras y circulación de vehículos y al mayor volumen de recursos económicos de que disponen. En los pequeños núcleos rurales, por el contrario, la escasa población y circulación de vehículos, unido a sus limitados presupuestos, impiden que el nivel de exigencia de la obligación de mantenimiento y pavimentación sea igual que en los municipios grandes o medianos.

En las fotografías que se adjuntan al informe técnico se aprecia que la rejilla se encuentra en el linde entre la calzada y la rampa de acceso a la vivienda y parcela del reclamante, que la calle carece de aceras y que el suelo de la zona, al igual que en el resto de la localidad, presenta numerosas irregularidades y resaltes (no solo en la rejilla, sino también en el bacheado, acceso a la vivienda, etc.). En las diligencias instruidas por la Guardia Civil se hace constar que una de las dos alcantarillas "se encuentra ligeramente levantada al estar torcida" y en las fotografías antes referidas se reseña que el desnivel máximo de la rejilla no excede de 2,5 centímetros, desperfecto que no puede considerarse como relevante o peligroso en un entorno, como el del percance, con notorias irregularidades en el firme.

Por otra parte, concurren en el supuesto analizado varias circunstancias que permiten considerar que la caída ha de imputarse a la falta de diligencia del perjudicado. El desperfecto era conocido por el reclamante, al encontrarse justo en el acceso a su vivienda y por ello ser fácilmente advertible, el percance se produjo ya de día y la zona, cuyo suelo no es precisamente regular, llevaba varios años en tal estado (al igual que la rejilla, según se indica en el informe técnico) y era lugar de paso habitual del reclamante. Además, no consta que anteriormente se haya denunciado el mal estado de la rejilla (su declaración ante la Guardia Civil no acredita tal circunstancia) ni tampoco que se haya producido alguna otra caída en el mismo lugar. Por ello, dado que el reclamante conocía el estado que presentaba el acceso a su vivienda, y por ende el peligro que representaba, tenía que haber extremado su diligencia en la deambulación ante el deterioro existente.

Por ello, se considera que el desperfecto alegado no rebasa el estándar mínimo exigible y que la caída tendría su causa determinante en una diligencia poco adecuada o en un caminar descuidado del perjudicado, de 21 años, cuando se dirigía a su casa.



En este sentido se ha pronunciado también el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en Sentencias de 16 de abril de 2004 y 22 de noviembre de 2013, al señalar que “un desnivel de tan sólo 2,5 cms. no supone por sí sólo un obstáculo esencialmente peligroso. Ciertamente sería deseable su inexistencia (prueba de ello es que el propio ayuntamiento ha reparado aquel desnivel (...)), pero no podemos pretender que ese nimio desnivel suponga la creación de un riesgo tan relevante que haga surgir la responsabilidad del municipio demandado. Diferente sería el caso, para idéntico desnivel, si tras comunicar la existencia del mismo, el ayuntamiento responsable insistiese en su incuria en relación con el mismo. (...) 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”.

De este modo, la actuación descuidada o poco diligente del reclamante rompe el nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, razón por la que la reclamación debe desestimarse.

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. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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