



Sr. Amilivia González, Presidente

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

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 9 de febrero de 2017, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada ante el Ayuntamiento de xxx 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 25 de enero de 2017 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 y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 26 de enero de 2017, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 20/2017, 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. Sobrini Lacruz.

Primero.- El 7 de mayo de 2015 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 9 de enero de 2015, "al tropezar



con el lateral de la alcantarilla hundida y resquebrajada por los laterales” ubicada en la calle xx, a la altura del número nn en la confluencia con la calle xx1, de esa ciudad. Identifica a una testigo de los hechos y expone que el percance le causó la fractura del tobillo derecho, pero no cuantifica la indemnización que reclama.

Adjunta copia del informe de Urgencias y de los partes de baja y alta laborales, así como una fotografía del sumidero con el que tropezó.

Segundo.- El 26 de mayo el Área de Medio Ambiente emite un informe en el que señala lo siguiente:

“La alcantarilla a la que se hace referencia (...) es un sumidero de recogida de aguas pluviales ubicado en la calzada (C/xx, confluencia C/xx1), junto al bordillo, y cuya rejilla se encuentra unos 5 centímetros más baja que el nivel de la calzada.

»Dicho sumidero se encuentra perfectamente anclado al pavimento, no habiendo sido modificado por parte del Servicio de Aguas ni de la empresa concesionaria de dicho servicio, FCC Aqualia, S.A., ni presenta deterioro alguno.

»El hundimiento que presenta respecto al pavimento (aglomerado) que le rodea parece ser debido a que no fue recrecido cuando, en su día, se realizó el refuerzo del firme por parte del Área de Ingeniería Civil.

Tercero.- A requerimiento del Ayuntamiento, el 24 de julio la interesada presenta un informe médico en el que se describe el proceso de recuperación seguido hasta la fecha y un informe pericial de valoración del daño corporal en el que se cuantifican los daños sufridos en 6.132,13 euros.

Cuarto.- El 11 de enero de 2016 el Jefe del Servicio de Vialidad (del Área de Ingeniería Civil) informa de que “el sumidero está fuera en todo momento del tránsito peatonal” y de que “Las características del sumidero se consideran normales, siendo necesario que esté ligeramente deprimido para recoger las aguas pluviales”. Se adjuntan al informe varias fotografías



Quinto.- El 20 de enero el asesor jurídico del Ayuntamiento emite un informe en el que concluye que procede desestimar la reclamación por tratarse de un daño no antijurídico, ya que el hecho de que la rejilla se encuentre por debajo del nivel de la calzada, aparte de ser cotidiano y habitual, por su situación, junto al bordillo de la acera, es claramente visible y advertible para cualquier peatón que circule con la diligencia debida (...).”.

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

Séptimo.- El 1 de marzo de 2016 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, de acuerdo con el informe jurídico.

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 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, ambas normas aplicables *ratione temporis* al presente procedimiento.

No obstante, debe ponerse de manifiesto que ha transcurrido excesivo tiempo desde que se presenta la reclamación (7 de mayo de 2015) hasta que



se formula la propuesta de resolución (1 de marzo de 2016). Asimismo debe reprocharse la injustificable demora más de 10 meses, desde la formulación de la propuesta de resolución, en solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo. Estas circunstancias constituyen 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 y, por tanto, una infracción por parte del Ayuntamiento 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. A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 41.1 y 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Asimismo, se advierte que no consta en el expediente el acuerdo de nombramiento del instructor (que debe realizar el órgano competente para resolver) ni la comunicación a la reclamante prevista en el artículo 42.4, párrafo segundo, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Debe recordarse finalmente la obligación que tiene la Administración consultante de remitir el expediente administrativo foliado y el índice numerado de documentos que lo conforman (el índice no consta en el expediente), como exige el artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo.

3ª.- Concurren en la 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 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 aquel 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 nn 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, la reclamante alega que la caída se produjo al tropezar con una alcantarilla en mal estado que había en la calzada.

El Ayuntamiento no cuestiona en ningún momento del procedimiento ni la realidad de la caída ni su causa, a pesar de la ausencia de prueba sobre ello



(solo el informe jurídico se refiere de modo genérico a la falta de prueba, si bien concluye que se trata de un daño no antijurídico). Ahora bien, dado que no se ha practicado la prueba testifical propuesta por la reclamante, la aplicación de las reglas sobre la carga de la prueba determina que deba tenerse por probado (así parece admitirlo de forma tácita el Ayuntamiento) que el percance ocurrió en el lugar y forma indicados por la reclamante.

Admitido lo anterior, de los informes obrantes en el expediente se infiere que el sumidero, ubicado en la calzada, se encontraba en perfecto estado de uso. Debe tenerse en cuenta que la propia función de desagüe exige que la configuración del sumidero presente un pequeño desnivel o hundimiento, de tal forma que facilite la rápida recogida de las aguas existentes en la calzada; y que tal configuración y ubicación es normal y habitual en la mayoría de las localidades. Se considera, por ello, que tal circunstancia no es *stricto sensu* un defecto o deficiencia del pavimento.

Este Consejo ha señalado en numerosas ocasiones que para apreciar la existencia o no de responsabilidad de la Administración ha de analizarse si la actuación de ésta ha rebasado o no el estándar de servicio exigible conforme a la conciencia social. Por ello, aquella obligación del Ayuntamiento no puede exigirse de una manera tan exorbitante que no consienta la existencia de irregularidades o desniveles de pequeña entidad en el pavimento, sobre todo en casos como el que es objeto del presente dictamen, donde la finalidad del sumidero -la recogida de aguas pluviales- exige que tenga, como configuración peculiar e inherente a él, un ligero hundimiento con respecto a la calzada. En otro caso se convertiría a las Administraciones Públicas 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.

Por otra parte, debe recordarse también que la deambulación por las vías públicas exige del peatón diligencia en su caminar, a fin de evitar y salvar los pequeños obstáculos y deficiencias consustanciales a la propia configuración del pavimento, máxime en zonas no destinadas al tránsito normal de las personas como una calzada, lugar en el que, según consta en el expediente, se produjo el percance.



En virtud de lo expuesto, al no apreciarse que el actuar administrativo haya rebasado el estándar exigible al servicio público, el daño reclamado ha de calificarse como no antijurídico y 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 Dña. 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.