



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 31 de octubre de 2018, 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 10 de octubre de 2018 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 el 11 de octubre de 2018, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 448/2018, 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. Ramos Antón.

Primero.- El 23 de noviembre de 2017 D. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 7 de octubre de ese año en la calle cccc de la localidad de xxxx2, perteneciente a ese municipio. Señala que

la caída se produjo "por el mal estado de la calzada, que tenía desniveles a causa de que los adoquines se encontraban flojos, muchos rotos e incluso en determinados sitios faltaban".

Expone que, a consecuencia del percance, se torció el tobillo y se fracturó el peroné y la rótula y que se encuentra en periodo de recuperación, razón por la que no cuantifica aún los daños.

Adjunta copia del informe del Urgencias y de otros informes médicos y unas fotografías del lugar de la caída.

Segundo.- El 28 de noviembre de 2017 el arquitecto técnico asesor municipal emite informe en el que, en relación con el estado de la calzada, señala lo siguiente:

"Existe una zona donde se han desprendido los adoquines existentes, teniendo una extensión de unos 60 cm de largo y 20 cm de ancho. Esto ocasiona un resalte de unos 0,03 m.

»Si bien la calzada no se encuentra en condiciones óptimas de planeidad, la normativa de accesibilidad y supresión de barrera en Castilla y León, Itinerarios peatonales en su artículo 18.4.d) (...) determina que la altura de los bordillos se encontrará entre los 0,10 y 0,15 metros. Se hace también referencia en esta normativa que los resaltes no es necesario adoptar medidas por debajo de los 0,02 m y deberán achafanarse entre los 0,02 y 0,03 m.

»Se desprende de estas medidas a adoptar por la normativa de accesibilidad y supresión de barrera en Castilla y León que el resalte que ocasiona la pérdida de los adoquines no impide el buen tránsito por la vía.

Se adjuntan al informe unas fotografías del lugar.

Tercero.- El 14 de diciembre de 2017 el secretario del Ayuntamiento emite informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir para tramitar una reclamación de responsabilidad patrimonial.

Cuarto.- El 15 de diciembre de 2017 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Quinto.- El 27 de abril de 2018 el reclamante propone la práctica de la prueba testifical, a cuyo efecto identifica a dos testigos, y de la documental y aporta documentación relativa a la baja y alta laboral, así como informes médicos y facturas por gastos de fisioterapia. Asimismo, manifiesta que se encuentra en periodo de recuperación, por lo que no puede aún cuantificar los daños.

Sexto.- El 3 de julio el instructor acuerda que la prueba testifical se realice mediante la presentación de una declaración responsable de los testigos.

Séptimo.- El 17 de julio el reclamante aporta las declaraciones testificales de los testigos, que ratifican la versión del lesionado, y un informe médico de 15 de junio.

Octavo.- En el trámite de audiencia el reclamante reitera la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, pero no cuantifica los daños.

Noveno.- El 5 de octubre de 2018 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no haberse confirmado la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público.

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 la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No obstante, ha de ponerse de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (23 de noviembre de 2017) hasta que se formula la propuesta de resolución (5 de octubre de 2018), lo que constituye una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre. 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 92, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

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 actualmente a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, a las 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.

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 se reproduce casi de forma literal en 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, 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". Doctrina que el Tribunal Supremo ha mantenido posteriormente en 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". Criterio mantenido más recientemente en la Sentencia 418/2018, de 15 de marzo, de la Sala Tercera del mismo Tribunal, y en la Sentencia 125/2018, de 30 de julio, de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sala de Burgos) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

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, las pruebas practicadas permiten considerar probado que el reclamante sufrió una caída en la calzada y que el pavimento, en ese lugar, presentaba diversas deficiencias (el arquitecto técnico asesor municipal constata que había adoquines desprendidos en una zona de unos 60 x 20 centímetros, lo que ocasiona un resalte de unos 3 centímetros; uno de los testigos declara que estaba el cemento levantado y un adoquín al descubierto y el otro añade que había también piedras sueltas).

El Ayuntamiento está obligado a mantener las vías públicas en un estado adecuado para garantizar la seguridad, en virtud de la competencia que ostenta en materia de pavimentación y mantenimiento de vías públicas urbanas (artículos 25.2.d y 26.1.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril).

Sobre el cumplimiento de esta obligación, este Consejo Consultivo ha señalado de manera reiterada que 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. 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 tienen 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 a consecuencia de un obstáculo de

dimensiones insignificantes o visibles, ya 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.

Conforme reiterada jurisprudencia, “en los supuestos de responsabilidad derivados de una inactividad, lo que se exige es la prueba de una razonable utilización de los medios disponibles en orden a evitar hechos lesivos como el que ahora analizamos, lo que en términos de prevención se traduce en una prestación adecuada a las circunstancias de 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...” (Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 2014, cuyo criterio se ha recogido más recientemente por algunos Tribunales Superiores de Justicia, como el de Castilla y León -Sentencia de 5 de octubre de 2017-, el de Andalucía –Sentencia de 22 de febrero de 2018- o el de Galicia -Sentencia de 7 de marzo de 2018-).

En línea con lo anterior, han de tenerse en cuenta las características de la zona en la que ocurrió la caída, puesto que no puede exigirse la misma diligencia de conservación de las vías públicas en un gran municipio que en una pequeña localidad montañosa de muy escasa población (entidad con 13 habitantes de un municipio, como es el caso), cuyo estándar de servicio en el mantenimiento del pavimento necesariamente debe ser inferior.

Expuesto lo anterior, este Consejo considera que la reclamación debe desestimarse.

Como primera cuestión, se advierte un déficit de prueba por parte del reclamante, ya que, si bien está probada la realidad de la caída, no consta cómo se produjo, ya que los testigos declaran que presenciaron el percance pero no identifican la causa ni refieren cómo ocurrió, lo que impide tener por cierto que se debiera a la oscilación o desprendimiento de algún adoquín, como parece apuntar el reclamante.

Por otra parte, según se indica en la reclamación, la caída se produjo en la calzada, lugar no habilitado para el tránsito peatonal y cuyo pavimento puede tener irregularidades que, siendo irrelevantes para el tráfico de vehículos, no lo

sean para el tránsito de personas; circunstancia que, en principio, exoneraría a la Administración de responsabilidad, ya que el transeúntes debe asumir los riesgos de caminar por un lugar no habilitado para ello.

En cualquier caso, teniendo en cuenta que en el informe del arquitecto técnico se cifra en unos 3 centímetros el desnivel existente en ese lugar, ha de recordarse la reiterada doctrina de este Consejo Consultivo que considera que las deficiencias en el pavimento son insignificantes y no suponen un incumplimiento del estándar de seguridad exigible cuando el desnivel oscila entre 0 y 2 centímetros, con carácter general, si bien en algunos supuestos se han estimado irrelevantes desniveles cuya sobreelevación máxima era de 3 centímetros, a la vista de las circunstancias que concurrían en el caso concreto.

Las circunstancias expuestas permiten considerar que la deficiencia no tiene, por sí sola, entidad suficiente para originar un riesgo significativo para el tránsito de peatones y que no se ha infringido el estándar mínimo exigible al servicio público viario.

Por ello, no existe relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público 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 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.