



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en La Bañeza (León) el día 19 de julio de 2012, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada ante el Ayuntamiento de xxxx1(xxxx2) 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 19 de junio de 2012 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 D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 20 de junio de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 393/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- El 4 de julio de 2011 D. xxxx, de 74 años de edad en el momento del accidente, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1(xxxx2), debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 9 de febrero de 2011, a la altura de la xx1 de tren en



su confluencia con la calle xx, en el único paso de peatones existente para cruzar dicha calle y a causa de "la excesiva altura del rebaje de la acera y la nula accesibilidad al encontrarse vallada toda esa zona debido a las obras existentes en la xx1 de Renfe".

Reclama una compensación económica por las lesiones sufridas que no cuantifica, así como el importe de unas nuevas gafas que asciende a 349 euros y del audífono extraviado que asciende a 1.791 euros. Acompaña copia de informe médico de Urgencias, de las facturas de la óptica y del centro técnico auditivo y fotografías del estado de la vía. Propone a dos testigos que presenciaron la caída.

Segundo.- El 9 de febrero de 2011 la Policía Local informa que, recibida llamada en la sala de comunicaciones de la Policía Local, se acude al lugar en vehículo policial y encuentran una ambulancia que estaba atendiendo a una persona caída que identifican como D. xxxx. Añade que la hija manifiesta su intención de formular denuncia por la excesiva altura del rebaje de la acera del paso de peatones, motivo por el que su padre ha sufrido la caída, así como la inexistencia de un paso de tránsito para los viandantes en esa zona, ya que el vallado de las obras de la estación de Renfe así lo impide.

Tercero.- Por Decreto de la Alcaldía de 12 de agosto de 2011 se admite a trámite la reclamación presentada y se nombra instructor del procedimiento lo que se notifica a la parte interesada.

Cuarto.- El 19 de septiembre uno de los testigos propuestos por el reclamante manifiesta que el día de los hechos había buena visibilidad y que el señor caminaba ayudado de una muleta y que vio que cruzaba el paso de peatones en dirección a la xx1 y tropezaba con el rebaje de aquél.

Quinto.- Obra en el expediente un documento de 23 de septiembre de 2011, de concesión administrativa para la ocupación del dominio público ferroviario, por el que la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (en adelante ADIF) cede el uso de dicha zona al Ayuntamiento para el único y exclusivo fin de destinarlo a espacio público y zonas verdes.



Sexto.- El 26 de septiembre de 2011 el ingeniero técnico de Obras Públicas Municipal informa: "xx1 posee dos pasos de cebrá, con sus correspondientes rebajes, que atraviesan la xx. Uno de ellos está cerca del nº 91 y tienen un bordillo elevado 6 cm. sobre la rígora. El otro está cerca de la Estación de Autobuses y tiene un bordillo elevado 4 cm. sobre la rígora.

»El Decreto 217/2001 de la Junta de Castilla y León, de 4 de septiembre de 2001, fija una altura máxima de los bordillos en 2 cm.

»Estos pasos están dentro de la xx1, que ha construido A.D.I.F. y no sé si ha entregado al Ayuntamiento."

El 30 de noviembre de 2011 y 27 de febrero de 2012, el Inspector Municipal de Obras informa que, realizada visita para revisar el estado del bordillo del paso peatonal, se observa que el resalte se ha eliminado mediante la colocación de una pequeña rampa de hormigón, solución totalmente provisional, por lo que se considera necesario solicitar se realicen las obras necesarias que garanticen la seguridad al paso de los viandantes y aseguren la funcionalidad de la rígora al recoger y evacuar las aguas pluviales. Concluye que no corresponde al Ayuntamiento resolver la reclamación.

Séptimo.- El 30 de diciembre de 2011 ADIF manifiesta que no tiene ninguna responsabilidad en los hechos acontecidos el 9 de febrero de 2011 y que la obra se ha ejecutado conforme al proyecto y las modificaciones solicitadas por el Ayuntamiento.

Octavo.- Concedido trámite de audiencia al reclamante y a ADIF, no consta que presentaran escrito de alegaciones o documentación alguna.

Noveno.- El 13 de junio de 2012 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, ya que en la fecha del accidente el rebaje con el que tropezó el interesado formaba parte del dominio público ferroviario, cuyo propietario era ADIF.

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 apartado tercero, 2 d), del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, 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, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (4 de julio de 2011) hasta que se formula la propuesta de resolución (13 de junio de 2012). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de 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 anormalidad 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.



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-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 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 (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero, 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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.

Sin embargo, la jurisprudencia modula este carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con él mismo que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en 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 declara 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 su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1998, establece: "Aun cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose con carácter general a un carácter directo, inmediato y exclusivo para particularizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, no queda excluido que la expresada relación causal - especialmente en los supuestos de responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos, como es el examinado- pueda aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, circunstancia que puede dar lugar o no a una moderación de la responsabilidad (Sentencias de 8 de enero de 1967, 27 de mayo de 1984, 11 de abril de 1986, 22 de julio de 1988, 25 de enero de 1997, 26 de abril de 1997 y 6 de octubre de 1998, entre otras). Entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración,



aquéllas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél (Sentencia de 25 de enero de 1997), por lo que no son admisibles, en consecuencia, concepciones restrictivas que irían en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas (Sentencia de 5 de junio de 1997), pues el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general y se reduce a fijar qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final, como presupuesto o *conditio sine qua non*, esto es, como acto o hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se produzca como consecuencia o efecto del primero, aunque es necesario además que resulte normalmente idóneo para determinar aquel evento o resultado teniendo- en consideración todas las circunstancias del caso (Sentencia de 5 de diciembre de 1995)".

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, 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: "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".

Por su parte, la competencia de los municipios para la pavimentación de vías públicas urbanas incluye necesariamente su mantenimiento, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ya señaló, en Sentencia de 16 de abril de 2004, que "(...) 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".

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido, es preciso determinar si el expresado daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público municipal, 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.



La caída que motiva la reclamación tuvo lugar el 9 de febrero de 2011, fecha en la que se estaban llevando a cabo obras promovidas por ADIF en la zona de dominio público ferroviario, cuya titularidad le corresponde sin perjuicio de que con posterioridad, el 23 de septiembre de 2011, se efectuara concesión administrativa a favor del Ayuntamiento para el único y exclusivo fin de destinarlo a espacio público y zonas verdes. Así pues, el accidente ocurrió 8 meses antes de la recepción municipal del dominio ferroviario.

En aplicación de los artículos 139 y 143 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la Administración responderá de las lesiones que sean consecuencia del funcionamiento del servicio público, pero la responsabilidad se limita, en todo caso, al ámbito de actuación y competencias de cada Administración. Por lo tanto, cuando exceda de estos límites la Administración no responderá. Esto sucede en el presente caso, en el que se evidencia una falta de legitimación pasiva al no corresponder a la Administración Municipal, en el momento del accidente, la titularidad de la vía donde tuvo lugar el accidente. Al corresponder dicha titularidad a otra entidad pública, es esta última la que debe responder, en su caso, de los perjuicios causados, siempre que se cumplan los requisitos legalmente establecidos.

Dicho criterio resulta avalado por el contenido de la estipulación sexta del documento de concesión administrativa suscrito que determina que "desde la firma del presente documento el concesionario será único responsable de cuantos daños, tanto físicos como materiales, puedan ocasionarse a ADIF o a terceros y sean consecuencia, directa o indirecta, del objeto de la presente Concesión, eximiendo de toda responsabilidad a ADIF".

Constatado, pues, que el rebaje con el que tropezó el interesado formaba parte exposición de motivos la fecha del accidente (9 de febrero de 2011) del dominio público ferroviario, cuya titularidad corresponde a ADIF, no cabe imputar al Ayuntamiento las lesiones y daños sufridos por el reclamante, 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 expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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