



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 18 de marzo de 2009, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxx1 y Dña. xxxx2*, 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 30 de diciembre de 2008, 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. xxxx1 y Dña. xxxx2, debido a los daños sufridos por la inactividad de la policía municipal durante las concentraciones de personas que se producen ante su domicilio.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de diciembre de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.201/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El 2 de julio de 2008 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx, una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxx1 y Dña. xxxx2, por la inactividad de la policía municipal durante las concentraciones de personas que se producen ante su domicilio. En el escrito figuran escuetamente los siguientes datos:



“Que el pasado 13 de junio presentamos ante este Ayuntamiento escrito informando de la organización y convocatoria en una página web de diversas concentraciones de jóvenes en las inmediaciones de nuestro domicilio como consecuencia y en represalia de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de xxxx3 de fecha 23 de marzo de 2008.

»Que a pesar de ello y desde entonces hasta la fecha se han venido produciendo esas concentraciones, en las que sistemáticamente se vierten graves insultos a los que suscriben, se impide el derecho al descanso con todo tipo de aparatos sonoros y pirotécnicos, se impide la libre circulación y se producen otras graves alteraciones del orden público sin que por parte de la Policía Local se haya adoptado medida alguna para impedir estos hechos e identificar a sus autores”.

Se solicita una indemnización de 300.000 euros.

Segundo.- Mediante escrito de 31 de julio de 2008, la Junta de Gobierno Local del referido Ayuntamiento admite la reclamación presentada, nombrando instructor del procedimiento.

Tercero.- El 31 de julio de 2008, el Secretario General del Ayuntamiento de xxxxx emite un informe jurídico, en términos muy generales, sobre la responsabilidad patrimonial.

Cuarto.- El 16 de septiembre de 2008, la Policía Local de xxxxx emite informe en los siguientes términos:

“Con respecto al escrito de D. xxxx1 y Dña. xxxx2, de fecha 2 de julio de 2008, con número de registro 6.249, los hechos que describen en el escrito no son ciertos ni cómo lo reflejan.

»Las competencias de la Policía Local están definidas en el artículo 53 L.F.C.S. y en concreto en el apartado h): ‘Vigilar los espacios públicos y colaborar con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en la protección de las manifestaciones y en el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello’. Por esto mismo la Policía Local de xxxxx, ha acudido cuando ha sido requerida por los Cuerpos de



Seguridad del Estado. Las competencias de regulación del tráfico en vías interurbanas (esta vía es carretera de la Diputación Provincial) son del Ministerio del Interior, Art., 5 y, k) del T. A. de Tráfico y Seguridad Vial.

»Medidas tomadas:

»A raíz de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de xxxx3, que indemnizaba a esta familia, recibida a finales de mayo o primeros de junio en el Ayuntamiento, el Sr. Alcalde convocó a la Junta Local de Seguridad Ciudadana, con fecha 6 de junio de 2008, para evitar el botellón en la vía pública en la zona del xxxx4, a unos 160 metros del domicilio de este señor y se acordó la colaboración y cooperación entre los Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Local.

»En reuniones semanales del Sr. Concejal de Seguridad del Ayuntamiento de xxxxx y el Jefe del Cuerpo Nacional de Policía y Jefe del Cuerpo de Policía Local se ha acordado la colaboración de los servicios de los mismos para evitar el botellón los viernes y sábados, y cualquier otro día que surgiera por la noche así como la protección de estas personas, sus hijos y su domicilio, incrementando los funcionarios de Servicio y protegiéndolos puntual y efectivamente.

»El 11 de junio se prohibió el estacionamiento a partir de las 22 horas en la zona del xxxx4, autorizándolo la Diputación Provincial (titular de la carretera), señalizándolo horizontal y verticalmente.

»El 15 de junio los Policías Locales de servicio fueron requeridos a las 0,45 horas por la Policía Nacional, se colaboró en el desalojo de la vía de personas y se protegió al Sr. xxxx1, a su familia y su domicilio a pesar de su provocación, pues estaba en la vía pública sacando fotos y filmando a las personas.

»El 21 y 22 de junio se realiza servicio conjunto con el Cuerpo Nacional de Policía, para protección de estas personas y su domicilio, y evitar el consumo de alcohol en la vía pública.

»El 27 y 28 de junio, se realizó servicio igual al anterior.



»El 28 y 29 de junio, un vehículo con dos funcionarios de la Policía Local protegía a las personas y domicilio, y otro con tres funcionarios, impedía el consumo de alcohol en la vía pública.

»El 29 de junio, requeridos por el Cuerpo Nacional de Policía, se protegió a las personas y a su domicilio desde las 23 horas hasta las 0,20 horas que se consiguió disolver a las personas y vehículos que estaban en la vía pública.

»El 4, 5 y 6 de julio, se realiza servicio de protección de personas, su domicilio, e impedir el consumo de alcohol en la vía, por parte de la Policía Nacional y la Policía Local.

»El 11 de julio se valla el merendero del xxxx4, y se pone un bando del Sr. Alcalde, en el que prohíbe el consumo de alcohol en el mismo, a partir de las 22 horas.

»Todas las noches de los viernes y los sábados, y vísperas de festivo, hasta la fecha actual, se ha mantenido el servicio de la Policía Local en la zona, para dar protección a la familia, a su domicilio, e impedir el consumo de alcohol.

»Todos los servicios de los funcionarios de la Policía Local del turno de noche (de 21h. a 6 h.) de los viernes, sábados y vísperas de festivo se han incrementado con servicios extraordinarios de uno a seis funcionarios, por lo que se ha realizado un esfuerzo continuo para la protección de estos señores.

»Por todos estos motivos expuestos, que han logrado la protección de esta familia, así como su domicilio, rechazamos lo puesto en el escrito, así como que haya responsabilidad patrimonial, puesto que se han tomado todas estas medidas, y han sido efectivas”.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia a la parte interesada, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos, el 23 de septiembre de 2008 la parte reclamante solicita la exhibición de parte del expediente administrativo, siendo facilitada copia del mismo. Con posterioridad, el 3 de octubre de 2008, presenta un escrito de alegaciones en los siguientes términos:



“1.- El Ayuntamiento no ha efectuado actuación alguna en ejecución de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de xxxx3 hasta que por este mismo Juzgado se le notificó la providencia del 8 de julio de 2008, en la que le apremiaba con multas en caso de continuar incumpliendo la sentencia. Es decir, desde el 28 de mayo hasta el 10 de julio el Ayuntamiento incumplió sentencia, que le obligaba a adoptar medidas inmediatas para evitar el botellón en el xxxx4. Este incumplimiento fue además reconocido expresamente por el propio Alcalde en sus declaraciones al Norte de Castilla del 9 de julio cuando textualmente afirmó: ‘Necesito tiempo para solucionar el problema del botellón’.

»2. Son sobradamente conocidos por este Ayuntamiento los hechos y las consecuencias que para los abajo firmantes tuvo el incumplimiento de la referida sentencia durante ese tiempo, entre otras cosas porque fueron impasiblemente contempladas y consentidas por la propia Policía Local, pese a la advertencia que en tal sentido habíamos efectuado a este Ayuntamiento mediante el escrito del 13 de junio.

»En todo caso adjuntamos dos informes clínicos emitidos por la psicólogo del Centro de Salud de xxxxx.

»3.- Es completamente falso que los que suscriben provocaran a las personas que durante aquellos días continuaban impunemente haciendo botellón. Además de agredirnos, insultarnos y amenazarnos, el Sr. xxxx1 tuvo que autoprotegerse de estos vándalos con el auxilio de la Policía Nacional y la pasividad de la Policía Local y recabar por sus propios medios las pruebas necesarias para el procedimiento penal que por estos hechos se sigue ante el Juzgado de Instrucción de xxxxx”.

Sexto.- El 28 de noviembre de 2008, el instructor formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Séptimo.- Examinado el expediente administrativo, el Consejo Consultivo de Castilla y León comprueba la falta de documentación, por lo que se requiere su remisión al Ayuntamiento de xxxxx.



El 27 de febrero de 2009, se remite la documentación solicitada.

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 punto 4º, regla C), por analogía con la regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, 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.

3ª.- Concurren en la parte interesada 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 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 parte interesada ha ejercitado su derecho 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 cual también se refiere, 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 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.

No obstante ha de precisarse que la institución de la responsabilidad patrimonial por la inactividad de la Administración tiene unos contornos propios, dado que a los requisitos anteriores hay que añadir la existencia de una tarea especial otorgada a la Administración por el ordenamiento jurídico (artículo 103.1 de la Constitución), y una forma de ejercerla. La Administración, en esa posición institucional, tiene regulada jurídicamente su actividad en cuanto representa la manifestación del poder público sujeto a derecho.



Al conjunto de situaciones de inactividad de la Administración no le son aplicables unos límites predefinidos e invariables, por lo que no resulta factible su delimitación jurisprudencial, pues el lugar y las circunstancias hacen variar las posibilidades de actuación. Sin embargo, aun reconociéndose estas limitaciones, sí es posible en algunas situaciones o supuestos tipos en que es frecuente la inactividad de la Administración en el ejercicio de las potestades a ella conferidas, predefinir los límites de una situación de inactividad de la Administración, pues se está ante un abanico de actuaciones muy estrecho para la Administración, no existiendo alternativas legales a una determinada actuación, y donde no cabe una imposibilidad física o material que impida a la misma realizar el acto formal procedente.

Por ello, se hace necesaria la delimitación correcta de la antijuricidad en los supuestos de inactividad de los poderes públicos, para lo que será necesario analizar la presencia de tres elementos:

- La omisión de su deber legal de obrar o actuar, determinante de su antijuricidad (elemento formal).

- La constatación de una situación de pasividad o inercia de la Administración, situación que engarza la prueba con el estándar del servicio exigible (elemento material).

- Por último, lo que la dogmática llama "contenido posible del deber de actuar" (elemento habilitante), para referirse a la inexistencia de impedimento físico-material para efectuar la actividad debida. Se trata de una causa justificadora cuando existen o aparecen circunstancias de la realidad natural o física que impiden, o no hagan conveniente tras la ponderación de derechos y sus consecuencias, la actuación de la Administración.

Es fundamentalmente el llamado elemento habilitante el que estimula que el concepto de inactividad de la Administración se configure como un concepto abierto, variable y mutable.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios formulada por D. xxxx1 y Dña. xxxx2, debido a los daños sufridos por la inactividad de la policía municipal durante las concentraciones de personas que se producen ante su domicilio.



En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, al igual que los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, que no existe responsabilidad por parte del Ayuntamiento de xxxxx por los daños causados.

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 es 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 2.568/86, de 28 de noviembre.

Conforme a lo establecido en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, el municipio ejercerá en todo caso competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en seguridad en lugares públicos; protección Civil, y protección de la salubridad pública, etc.

A su vez el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, establece que "(...) las autoridades locales seguirán ejerciendo las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la legislación de Régimen Local, Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, así como de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas".

En el presente caso, la parte reclamante considera que ha existido una inactividad por parte de la Administración, permitiendo actos vandálicos en las proximidades de su domicilio, incumpliendo la Sentencia 135/08, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de xxxx3, que condena al Ayuntamiento a abonar a los reclamantes una indemnización y a adoptar las medidas necesarias para evitar la práctica del botellón en la zona del xxxx4.

En el trámite de audiencia, los interesados concretan el periodo en que se ha incumplido la resolución judicial, que transcurre desde el 28 de mayo, fecha de notificación de la sentencia, hasta el 10 de julio. No obstante, la



propuesta de resolución puntualiza que, aunque la sentencia se notificó el referido 28 de mayo de 2008, sin embargo no se declara su firmeza hasta la providencia de 17 de junio de 2008, comunicada expresamente al Ayuntamiento en fecha 19 de junio de 2008.

Debe subrayarse que la prueba de los hechos constitutivos de la reclamación es una obligación de la parte interesada, aunque la Administración tiene la obligación de facilitar al ciudadano todos los medios a su alcance para cumplir con dicho deber, dado que el procedimiento se impulsa de oficio (artículo 6.2 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial), en mayor medida en los casos en que los datos estén sólo en poder de aquélla. De la misma manera, la prueba de los hechos impositivos, extintivos o moderadores de la responsabilidad es exigible a la Administración (artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, por remisión del artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

En el presente caso la parte reclamante no ha acreditado los hechos que dan fundamento a su pretensión. Por su parte la Policía Local de xxxxx, en informe de 16 de septiembre de 2008, detalla las diversas medidas adoptadas en cumplimiento de la Sentencia, muchas de las cuales lo fueron antes de ser dictada la providencia de 8 de julio de 2008 que abre el incidente de ejecución forzosa de la misma.

Por otro lado, el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de xxxx3 de 29 de octubre de 2008, que resuelve tener por ejecutada la sentencia, señala que "se acredita la adopción de medidas serias y contundentes por parte del citado Ayuntamiento para dar cumplimiento a la sentencia, habiendo recabado incluso la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado durante diversos fines de semana para impedir las concentraciones de personas en la zona para la práctica del botellón y teniendo en cuenta que no consta acreditado que hayan existido nuevos incidentes después de la adopción de las citadas medidas, habiendo puesto fin al problema que suscitaba el botellón en la zona de xxxx4, se considera que el extremo de la sentencia relativo a la condena al Ayuntamiento para que adopte de inmediato las medidas necesarias para evitar la práctica del botellón en la



citada zona ha sido cumplido y en consecuencia debe de tenerse en cuenta por ejecutada la sentencia (...)"

A la vista de lo expuesto, no puede considerarse probada la existencia de la relación de causalidad entre los daños causados y el funcionamiento del servicio público, razón por la que procede desestimar la reclamación.

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. xxxx1 y Dña. xxxx2, debido a los daños sufridos por la inactividad de la policía municipal durante las concentraciones de personas que se producen ante su domicilio.

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