



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 31 de julio de 2014, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada ante el Ayuntamiento de xxxx1 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 9 de julio de 2014 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 acera*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 10 de julio de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 330/2014, 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 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. Amilivia González.

Primero.- El 30 de agosto de 2013 D. xxxx presenta en la oficina de Correos una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1 (donde tiene entrada el 9 de septiembre de 2013), debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 30 de agosto de 2012, sobre las



20:15 horas, en el Paseo cc1 de esa ciudad, al pisar unas baldosas en mal estado.

Reclama una indemnización total de 3.240,56 euros (407,68 euros por 7 días de baja impeditiva, 1.002,88 euros por 32 días de baja no impeditiva y 1.830 euros por la adquisición de un audífono en sustitución del que perdió en el percance).

Adjunta a su reclamación copia del informe de Urgencias, del resguardo de la denuncia interpuesta ante la Policía Local el día siguiente al de la caída y del parte de baja laboral por el esguince de tobillo sufrido.

Previo requerimiento de la Administración, el reclamante cuantifica los daños en 3.174,11 euros, por 30 días de baja impeditiva, 10 días de baja no impeditivos, un punto de secuela, gastos médicos y gastos derivados de la contratación de una persona que le sustituyera en el negocio durante su recuperación; aporta documentación relativa a los conceptos reclamados e identifica a dos testigos.

Segundo.- Obra en el expediente el informe del accidente de la Policía Local, en el que se recoge la denuncia formulada por el reclamante el día siguiente al del percance, al que se incorporan unas fotografías aportadas por éste. En dicho informe se hace constar que, según manifiesta el reclamante, "la acera se compone de piedras lisas y redondeadas, y al pisar en un hueco existente entre dichas piedras, se torció el pie izquierdo, cayendo seguidamente al suelo".

Figura también el parte de intervención de la Policía Local, en el que se indica que el perjudicado manifestó "que se había resbalado y caído, que se había torcido el tobillo". Los agentes ponen de manifiesto que "el accidentado llevaba de calzado unas chanclas tipo playa sin ninguna sujeción al pie".

Tercero.- El 21 de noviembre de 2013 la Junta de Gobierno Local admite a trámite la reclamación y nombra instructor del procedimiento.

Cuarto.- El 12 de diciembre de 2013 D. yyyy, en nombre y representación de ssss, S.A. (aseguradora del Ayuntamiento) presenta un escrito en el que alega que los hechos por los que se reclama no se han



probado, que la acera era transitable ya que, a la vista de las fotografías, el desperfecto era inexistente y que la cantidad reclamada es excesiva e injustificada. Se adjunta copia del documento acreditativo de la representación que ostenta el compareciente.

Quinto.- El 27 de enero de 2014 la Sección de Urbanismo emite un informe en el que señala que desconocen las circunstancias de la caída, que no tuvieron conocimiento de la existencia de deficiencia alguna en la acera y que no ha habido otras quejas anteriores y posteriores por percances en esa zona. Añade lo siguiente:

“(...) se ha visitado la acera formada con un pavimento emborrillado (pavimento irregular de canto rodado), observa[n]do que en la zona de la caída se han soltado los borriillos de acabado, significando un desnivel de 2-3 cm. entre la zona correctamente pavimentada y la zona donde faltan dichos borriillos.

»El miércoles día 11 de diciembre de 2013 se ha realizado un repaso de aceras en esta calle, actuando en la zona referida, quedando las aceras en condiciones.

»Esta anomalía (falta de borriillos de acabado) en una acera de pavimento irregular, que aun estando en correctas condiciones exigen al transitar por ella prestar un mínimo de atención, en apariencia no debería (...) representar obstáculo.

»Esta anomalía, en apariencia, no debería de representar obstáculo para el normal tránsito peatonal, en esta zona amplia y visible, a poco que se presentara un mínimo de atención al transitar”.

Sexto.- En el trámite de audiencia el reclamante alega que no se ha practicado la prueba testifical, que, frente a lo expuesto por la aseguradora, sí existe defecto en la acera, a cuyo efecto solicita que se emita un nuevo informe técnico por el Ayuntamiento, y que la cuantía reclamada es adecuada.

Séptimo.- El 20 de mayo de 2014 se solicita nuevo informe a la Sección de Vías y Obras sobre la frecuencia de las labores de inspección de la acera.



No consta que se haya emitido el informe solicitado.

Octavo.- Acordada la práctica de la prueba testifical, los testigos examinados afirman que no vieron la caída, que el perjudicado llevaba chanclas y que era completamente de día.

Noveno.- Concedido un nuevo trámite de audiencia, no consta que el interesado haya presentado nuevas alegaciones.

Décimo.- El 2 de julio de 2014 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no estar "suficientemente acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos (...) y el servicio público municipal".

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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (30 de agosto de 2013) hasta que se



formula la propuesta de resolución (2 de julio de 2014). 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.

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 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 2568/1986, 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 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 reclamante alega que los daños se produjeron a consecuencia del mal estado que presentaba el pavimento e identifica el lugar del percance en unas fotografías que aporta al denunciar los hechos.

La Sección de Urbanismo admite la existencia de deficiencias al señalar que fueron reparadas con posterioridad, si bien señala que la ausencia de uno de los borillos, dada la propia irregularidad del pavimento, no debería suponer obstáculo alguno.

A la vista de las fotografías obrantes en el expediente, se aprecia que la acera por la que transitaba el reclamante está empedrada con cantos rodados (emborillada), superficie por sí misma irregular; y en una de las fotografías se aprecia que la deficiencia alegada consiste en la falta de un único canto rodado. Se considera, por ello, que tal circunstancia no es *strictu sensu* un defecto sino una imperfección o irregularidad del pavimento, y que, si bien oscila entre dos y tres centímetros de profundidad (lo que, de acuerdo con la doctrina de este Consejo Consultivo, permitiría apreciar que el incumplimiento del estándar de seguridad exigible), la propia configuración irregular e imperfecta de este tipo de pavimento, visible además a la hora en la que sucedió el percance, determina que en este caso dicha imperfección deba considerarse jurídicamente irrelevante para generar el derecho a la indemnización.

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 objeto del presente dictamen, donde la acera presenta unas características constructivas especiales, con irregularidades notorias, visibles y constantes derivadas de la propia configuración del pavimento. 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 deambulacion 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 de las aceras, sobre todo en supuestos como el examinado en el que la acera es por sí misma irregular en su pavimentación, máxime si, como afirman los testigos y los agentes de policía, el perjudicado llevaba un calzado tipo chancla, sin sujeción al pie, que ocasionaba un riesgo mayor al caminar por este tipo de pavimento; lo que le obligaba a extremar la precaución.

En virtud de lo expuesto, no existe nexo de causalidad entre los daños reclamados 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 sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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