



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 9 de abril de 2015, 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 24 de marzo de 2015 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 acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 26 de marzo de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 124/2015, 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. Rey Martínez.

Primero.- El 3 de mayo de 2012 D. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 10 de abril de 2012 en la calle cc1 de esa ciudad, a consecuencia del mal estado de la acera. Reclama una indemnización de 15.000 euros.



Aporta copia del informe de Urgencias y del informe médico al alta, así como varias fotografías del lugar del percance y de las lesiones sufridas en la cara.

Segundo.- El 25 de mayo de 2012 el ingeniero municipal del Servicio de Vías y Obras informa, tras visitar el lugar indicado por el reclamante, que "no se observa irregularidad alguna en la acera".

Tercero.- El 8 de junio de 2012 el Intendente Jefe de la Policía Local informa que no existe constancia ni antecedente alguno de intervención de la Policía Local en la fecha del percance.

Cuarto.- Concedido el trámite de audiencia, el 25 de octubre de 2012 el reclamante presenta un escrito en el que alega que la acera estaba defectuosa, puesto que existían algunas baldosas desniveladas y un registro hundido con respecto al nivel de las baldosas, y propone la prueba testifical de dos personas "que en ese momento transitaban dentro de su vehículo por la citada calle y que pararon para prestar[le] auxilio". Adjunta unas fotografías en las que identifica el desperfecto causante de la caída.

Quinto.- El 14 de febrero de 2013 se cita al testigo, quien comparece el 18 de ese mes y declara que vio la caída, le atendió hasta la llegada de la ambulancia y "cree que el motivo de la caída pudo ser un desnivel de la acera".

Sexto.- El 1 de marzo de 2013 se notifica al reclamante la apertura de un nuevo trámite de audiencia. No consta la presentación de alegaciones.

Séptimo.- El 15 de abril de 2014 se solicita al Servicio de Obras que complete el informe emitido el 25 de mayo de 2012 "sobre si se han llevado a cabo obras de reparación" en el lugar indicado por el interesado, desde la fecha de la caída.

El 24 de abril de 2014 el Servicio de Obras se limita a señalar que "no se observa deficiencia alguna en la acera que alude el denunciante".

Octavo.- Concedido un nuevo trámite de audiencia, el 9 de mayo de 2014 el reclamante se ratifica en el mal estado de la acera, pone de manifiesto



el retraso del Ayuntamiento en resolver su reclamación y reitera su pretensión resarcitoria. Adjunta de nuevo las fotografías del lugar de la caída.

Noveno.- El 12 de marzo de 2015 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que no está probada 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, 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, se advierte que no consta en el expediente el acuerdo de nombramiento del instructor, que debe realizar el órgano competente para resolver, ni su notificación al interesado.

Asimismo, debe hacerse un severo reproche sobre el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (3 de mayo de 2012) hasta que se formula la propuesta de resolución (12 de marzo de 2015). En particular, se advierte que se han producido inexplicables retrasos en la cumplimentación de determinados trámites del procedimiento, sin que conste



motivo alguno que justifique tales demoras. Llama especialmente la atención la paralización total del procedimiento durante un año, desde la finalización del primer trámite de audiencia (marzo de 2013) hasta la solicitud del informe complementario (15 de abril de 2014), y también la inactividad total del Ayuntamiento durante 10 meses, entre la presentación de alegaciones en el último trámite de audiencia (9 de mayo de 2014) y la formulación de la propuesta de resolución (12 de marzo de 2015).

Estas circunstancias constituyen un censurable 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 evidente 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.

Debe recordarse 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 son los responsables directos de su tramitación y deben adoptar 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 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.

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, 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 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, de 86 años de edad, alega que la caída se produjo a consecuencia del mal estado del pavimento.

Ha quedado acreditado que el percance se produjo en el lugar indicado por el reclamante -así se infiere de la declaración del testigo-, pero no está probada la causa exacta de la caída, ya que el testigo no es rotundo en su concreción y se limita a apuntar cuál “cree” que fue el motivo de la caída, y el interesado tampoco lo identifica con claridad, pues en las fotografías que aporta se refiere tanto a un desnivel entre baldosas como a un registro hundido. Tal circunstancia obligaría, sin más, a desestimar la reclamación, ya que, el



reclamante, a quien incumbe la carga de probar los hechos por los que reclama, no ha aportado elementos de prueba suficientes para identificar la causa de la caída.

En cualquier caso, en el supuesto de que se hubiera concretado la causa de la caída (sea ésta el desnivel entre baldosas, sea el registro ligeramente hundido), este Consejo 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, pues 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.

En el caso analizado, según se aprecia en las fotografías, los desniveles alegados por el reclamante son mínimos, apenas perceptibles, e insignificantes (hasta el punto de que el Servicio de Obras no los considera desperfectos). Por ello, se considera que la acera cumple con el estándar mínimo exigible al servicio público y la caída, en caso de haberse producido por las causas alegadas, tendría su causa determinante en una diligencia poco adecuada o en un caminar torpe o dificultoso del perjudicado -propio quizá de una avanzada edad-, pero no en el mal estado de la acera.

De este modo, la actuación del reclamante rompe el nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, por lo que la reclamación debe desestimarse.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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 acera.

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