



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero
Sr. Ramos Antón, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 27 de agosto de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxx*, 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 21 de julio 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 Dña. xxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 22 de julio de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 281/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, 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. Amilivia González.

Primero.- El 8 de octubre de 2013 Dña. xxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos por ésta en una caída ocurrida el 17 de septiembre pasado en la calle cc1 de esa ciudad, a causa del deficiente estado en el que se encontraban las baldosas de la acera.



No cuantifica la indemnización solicitada.

Adjunta a su reclamación diversa documentación médica y un reportaje fotográfico.

Segundo.- El 10 de octubre de 2013 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.- El 23 de octubre ingeniero de caminos municipal emite un informe en el que se señala que "la acera de la c/ cc1 frente al nº 15 tiene una anchura de 2,50 m. El desperfecto que se aprecia en la fotografía no supera los 0,60 m. en el sentido transversal de la acera".

Cuarto.- Practicada el 5 de febrero de 2014 la prueba testifical solicitada por la reclamante, los dos testigos propuestos por la reclamante declaran que presenciaron la caída y la atribuyen al mal estado de las baldosas de la acera.

Quinto.- El 8 de julio la reclamante presenta un escrito en el que cuantifica la indemnización solicitada en 11.854,14 euros. Adjunta un informe de valoración del daño corporal.

Sexto.- El 17 de noviembre la compañía aseguradora del Ayuntamiento comunica a éste que la reclamación debe estimarse parcialmente al existir una concurrencia de culpas.

Séptimo.- Concedido trámite de audiencia, el 30 de marzo de 2015 D. yyyy, en nombre y representación de Dña. xxx, presenta alegaciones.

Octavo.- El 13 de julio de 2015 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación, por importe de 5.926,14 euros, al apreciar la existencia de una concurrencia de culpas, aplicado al 50 %, al valorar que la acera tenía espacio para transitar (tiene una anchura de 2,50 metros y el desperfecto no supera los 0,60 metros de anchura).

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.

Aunque gran parte del retraso proviene de la estabilización de las secuelas de la reclamante y la posterior valoración de los daños y perjuicios sufridos, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la interesada presenta la reclamación (8 de octubre de 2013) hasta que se formula la propuesta de resolución (13 de julio de 2015). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a 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 la 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, nexos causales 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.

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 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”.

Es doctrina reiterada de este Consejo que el deber de pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas obliga a la Administración Local a la prestación del servicio público de acuerdo con un estándar mínimo, que, en el caso de las aceras, no puede exigir una conducta tan exorbitante de la Administración que le obligue a corregir cualquier deficiencia del pavimento por insignificante que sea.

En relación con esta obligación, es ilustrativa la Sentencia 2861/2008, de 5 diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sala de Valladolid) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, desestimatoria de un recurso de



apelación interpuesto por el propio Ayuntamiento de xxxx1 contra una sentencia que estimaba la responsabilidad de dicho Ayuntamiento por una caída en la acera, y declaró lo siguiente:

“En relación con supuestos de inactividad de la Administración, siempre en el ámbito de sus competencias, como se colige del art. 25 de la Ley 7/85 de Bases del Régimen Local, no resulta exigible a la Administración una conducta exorbitante, siendo una razonable utilización de los medios disponibles en garantía de los riesgos relacionados con el servicio, como se desprende de la STS de 20 de junio de 2003, lo que en términos de prevención y desarrollo del servicio y sus infraestructuras se traduce en una prestación razonable y adecuada a las circunstancias como el 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.

»Ello se debe a que la causa del daño, una omisión, sólo puede concretarse previa contemplación de un deber de actuar ante una situación dada que permite aislar y diferenciar, como hecho omisivo dañoso, la pasividad de la Administración. Quiere decirse que, a diferencia de la acción que constituye un hecho positivo y por sí sola revela su existencia, sea o no lícita, la omisión sólo puede concretarse por relación a una situación dada y un obrar necesario asociado a ésta. La responsabilidad por omisión es siempre una responsabilidad por inactividad, por infracción de un deber legal o contractual de obrar establecido en interés ajeno, o a causa de la creación de una situación de riesgo jurídicamente relevante. El contenido de esa conducta obligada ante una situación dada constituye lo que se ha denominado estándar de actividad mínima exigible, que puede hallarse expresamente formulado en las leyes o reglamentos propios del servicio o inducirse del contenido y circunstancias de funcionamiento de éste, teniendo en cuenta que toda actividad técnica entraña un peligro potencial, un riesgo de intensidad variable en cuanto a la producción de daño, lo que obliga a introducir dispositivos de seguridad o medidas de vigilancia que han de considerarse inherentes al servicio. Ahora bien; ese deber de seguridad y vigilancia no puede extenderse más allá de los eventos que sean razonablemente previsibles en el desarrollo del servicio, y esta previsibilidad razonable no es de términos medios sino mínimos.



»Una caída derivada de un tropiezo en un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles entraña un daño no antijurídico, que debe soportar el administrado desde el mismo momento en que participa del servicio público de aceras o calzada, y ello porque no se puede pretender que la totalidad de las aceras o calzadas de un casco urbano cualquiera se encuentren absolutamente perfectas en su estado de conservación y rasante, hasta extremos insoportables. Por el contrario, y lamentablemente, cuando las dimensiones del obstáculo sobrepasan la insignificancia, y generan una situación de riesgo sustancial, permite calificar el funcionamiento del servicio público de que se trate como disconforme a los estándares mínimos exigibles y surgirá la responsabilidad de la administración. (...)”.

Como se ha expuesto, el deber de seguridad y vigilancia de la Administración no puede extenderse más allá de los eventos que sean razonablemente previsibles en el desarrollo del servicio, y esta previsibilidad razonable no es de términos medios sino mínimos. Sin embargo, en el supuesto examinado, de las circunstancias concurrentes se infiere que el acaecimiento de este tipo de percances en ese lugar podía ser no solo razonable sino también previsible.

5ª.- Partiendo de este presupuesto, el Consejo aprecia que en el presente caso los términos de la reclamación son suficientes para considerar que la interesada atribuye la responsabilidad del Ayuntamiento a un inadecuado ejercicio de la competencia que le corresponde de garantizar la seguridad de las personas cuando transitan por las vías públicas.

Se alega en la reclamación que la caída de la lesionada se produjo a consecuencia del mal estado del pavimento.

En las fotografías y testimonios obrantes en el expediente se constata el deficiente estado del pavimento, la existencia de baldosas rotas y sueltas y la caída en el lugar, hechos que el Ayuntamiento reconoce. A la vista de ello, puede considerarse probado que la reclamante tropezó por el mal estado de la acera y que ello provocó la caída por cuyos daños reclama.

El Ayuntamiento propone la estimación parcial de la reclamación por la existencia de una concurrencia de culpas, al entender que en el lugar de la caída, la acera de la calle cc1, hay unos desperfectos de 0,60 metros cuando su



anchura es de 2,50 metros, lo que permitiría un paso adecuado a los viandantes.

Sin embargo, no parece que pueda fundarse la concurrencia de culpas en el tamaño del desperfecto en relación al espacio total disponible, cuando, independientemente de este dato, lo esencial es su peligrosidad, un riesgo sustancial objetivado en circunstancias más relevantes, singularmente en este caso, su profundidad o visibilidad. Evidentemente si hubiera advertido el desperfecto podría haber pasado por el espacio no deteriorado o incluso por la acera contraria, pero debe pensarse que esto no debió ser así, que la reclamante caminaba confiada en el buen estado del pavimento y que el desperfecto se encontraba en el centro del enlosado, cuando habitualmente no se pasea por los límites de una acera, ni por el bordillo próximo al tráfico, ni arrimado a los portales o edificios de la calle.

Por todo lo expuesto, este Consejo considera que debe responder la Administración sin considerar una concurrencia de culpa de la reclamante.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, de conformidad con lo expuesto, se considera adecuada la valoración de los daños y perjuicios realizada por la reclamante (11.854,14 euros, y no la cuantía de 11.852,28 euros que la propuesta de resolución indica erróneamente que ésta ha solicitado).

Todo ello sin perjuicio de que el importe de la indemnización deba actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución estimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

presentada por Dña. xxx, 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.