



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 21 de junio de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy*, 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 4 de junio de 2019 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. yyyy, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 6 de junio de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 271/2019, 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 a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 12 de junio de 2018 D. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 26 de diciembre de 2018, en la calle



ccc1 de esa ciudad, al tropezar con unas baldosas que estaban sueltas e inestables.

Reclama una indemnización de 9.666,19 euros por las lesiones y secuelas padecidas.

Adjunta copia de un informe de Urgencias y de diversa documentación médica y una fotografía del lugar.

Segundo.- El 2 de noviembre de 2018 el jefe de Centro de Conservación de la Vía Pública informa: "Revisada la zona, se constata que la deficiencia forma parte de un problema generalizado existente en ésta y otras calles del Bº de ccc2, donde las raíces de los árboles de gran porte (plátanos) han levantado las aceras en multitud de puntos, en este caso produciendo resaltos o cejas de hasta 5 cm, pero en otras zonas con elevaciones aún mayores".

Tercero.- Consta en el expediente un dictamen de valoración del daño personal (no consta su fecha), realizado a instancia de la compañía aseguradora de la Administración, en el que se cuantifica la indemnización solicitada en 6.436,12 euros.

Cuarto.- El 9 de abril comparece el testigo propuesto por el reclamante y manifiesta que vio la caída, que puede identificar la zona pero no el lugar concreto y que el desnivel de la acera no era muy visible.

Quinto.- Concedido el trámite de audiencia al reclamante, el 10 de mayo de 2019 presenta alegaciones.

Sexto.- El 24 de mayo de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que el daño no es antijurídico, por no haberse rebasado el estándar exigible al servicio y que el desperfecto era evitable por el reclamante.

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, en esencia, con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No obstante, se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en su artículo 91.3, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 LPAC. Tal dilación contraría los principios de buena administración y el de control del gasto público ligado a la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, considerado el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización se vaya a conceder a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la reclamación de responsabilidad patrimonial corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 124.4.ñ) y 124.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1, párrafo primero, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

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 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, a las 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, 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, prácticamente 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.

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 aquel 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.

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, está probado que el reclamante cayó al suelo al tropezar con unas baldosas que estaban levantadas y en un lugar en que se aprecia ondulaciones sobre la rasante en la acera, como consecuencia de las raíces de los árboles ubicados.

El Ayuntamiento está obligado a mantener las aceras en buen estado de conservación para que se pueda transitar por ellas con seguridad y sin peligro (artículos 25.2.d y 26.1.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril).

Sobre el cumplimiento de esta obligación, este Consejo Consultivo 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. En este sentido, 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, declaró, en relación con supuestos de inactividad de la Administración en ejercicio de sus competencias, que "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". Por tanto, 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, ya que 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.

El Centro de Conservación de la Vía Pública advierte en su informe de la difícil solución al problema del levantamiento de aceras por las raíces de los árboles y pone de manifiesto que, a pesar de que periódicamente se realizan reparaciones puntuales en el pavimento para subsanar dichas deficiencias, ello no impide que el problema se reproduzca años después, por lo que prevé obras de intervención.

No obstante, el reclamante refiere que su caída se produjo por la existencia de baldosas sueltas e inestables, circunstancia que no consta expresamente descrita en el informe del servicio, pero que parece verosímil observadas las fotografías que constan en el expediente y reconocido el problema de que la acera cuenta con deficiencias ocasionadas por las raíces de los árboles, En este sentido, el testigo propuesto por el reclamante manifiesta que tropezó con un baldosín levantado de esa acera.

Por ello, se considera que la deficiencia causante del percance sí tiene entidad suficiente para originar un riesgo significativo para el tránsito de peatones. Según se indica en el informe técnico, los resaltos entre las baldosas son de hasta 5 centímetros en el lugar, pero en otras zonas existen elevaciones aún mayores, por lo que se encontrarían dentro de los parámetros empleados para valorar la adecuación del servicio al estándar exigible.

Por tanto, puede considerarse, a diferencia de lo que mantiene la Administración, que sí se ha infringido el estándar mínimo exigible al servicio público viario y que la caída tendría su causa determinante en el mal funcionamiento del servicio público.

6ª.- En cuanto al importe de la indemnización el reclamante indica que se fracturó dos dedos de la mano derecha por lo que necesitó "158 días de perjuicio moderado" y que tiene secuelas que valora en dos puntos, por lo que solicita una indemnización de 9.666,19 euros.



Por otro lado, consta en el expediente un dictamen de valoración del daño personal, realizado a instancia de la compañía aseguradora de la Administración, en el que se cuantifica la indemnización solicitada en 6.436,12 euros, pero no consta con qué criterios se ha realizado.

Por ello, este Consejo no puede pronunciarse sobre el importe de la indemnización, dada la ausencia en el expediente de documentos y criterios fehacientes para la apreciación concreta de los daños y perjuicios causados a la reclamante. Por consiguiente su cuantía deberá concretarse en expediente contradictorio tramitado al efecto.

Ello sin perjuicio de que el importe de la indemnización deba actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad.

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 presentada por D. yyyy, 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.

En Zamora, en fecha al margen
DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE