



Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de agosto de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. 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 8 de agosto 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 Dña. 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 el 9 de agosto de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 396/2019, 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 24 de abril de 2018 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 5 de agosto de 2017, en la calle xx, a la altura del nº x, de esa localidad, al tropezar a consecuencia del desnivel



existente en el pavimento de la acera. Expone que el percance lo causó fractura luxación del tobillo derecho, pero no cuantifica la indemnización que reclama.

Adjunta el informe de Urgencias, otros informes médicos, los partes de baja laboral y unas fotografías del lugar de la caída.

Segundo.- El 3 de mayo de 2018 la Concejala Delegada de Policía Local remite la ficha del 112 "Recepción de avisos" y unas fotografías del lugar.

Obra asimismo el informe del accidente elaborado por la Policía Local.

Tercero.- El mismo día 3 de mayo el ingeniero técnico de obras públicas emite informe, al que se adjuntan dos fotografías, en el que se señala lo siguiente:

"El pavimento superficial de la acera es de asfalto fundido, existiendo junto a la entrada del portal una acometida con una tapa de arqueta de abastecimiento de dimensiones 250 x 250 mm y otra con una tapa de arqueta de gas de dimensiones 130 x 130 mm. La reposición de estas acometidas en su parte superficial está hecha con mezcla bituminosa en caliente la primera y con hormigón enlucido con cemento la segunda.

»No existe desnivel apreciable entre ambos pavimentos, si bien la reposición de la acometida hecha con mezcla bituminosa tiene una superficie rugosa debido al desgaste por el paso del tiempo, la junta está muy deteriorada y está muy marcada. En la parte de la junta que mencionan, donde tuvo lugar el accidente, tiene una longitud de 42 cm y en la zona de la unión entre ambos pavimentos se ha desprendido material, creando una hendidura en el pavimento que en su punto más profundo tiene 1 cm".

Cuarto.- El 18 de enero de 2019 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Quinto.- En el trámite de audiencia la reclamante alega que la causa de la caída fue el deteriorado estado que presentaba el pavimento y reitera su pretensión resarcitoria.

Sexto.- El 7 de febrero se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.



Séptimo.- El 8 de febrero se remite el expediente tramitado a la compañía aseguradora del Ayuntamiento para su valoración (el 6 de agosto se recibe la conformidad de la aseguradora).

Octavo.- El 2 de agosto de 2019 la reclamante solicita que se dicte resolución expresa o, en su defecto, certificado del silencio producido.

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 la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No obstante, se advierte que ha transcurrido un excesivo tiempo desde que se presenta la reclamación (24 de abril de 2018) hasta que se formula la propuesta de resolución (7 de febrero de 2019), e igualmente desde esta fecha hasta que se solicita el dictamen de este Consejo Consultivo, lo que constituye un incumplimiento del plazo de seis meses previsto en el artículo 91.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre. 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 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.

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.

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, este Consejo comparte el criterio de la Administración consultante y considera que la estimación debe desestimarse.

Debe partirse de la obligación que tiene el Ayuntamiento de mantener las aceras en un estado adecuado para el tránsito peatonal, en virtud de la competencia que ostenta en materia de pavimentación y mantenimiento de vías públicas urbanas (artículo 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. 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.

Cuando la causa del percance es el tropiezo con desniveles sobre la rasante del pavimento, este Consejo, en línea con la jurisprudencia, considera que la responsabilidad de la Administración depende de la entidad del desnivel: con carácter general, se entiende que las deficiencias en el pavimento de aceras son insignificantes y no suponen un incumplimiento del estándar de seguridad exigible cuando el desnivel oscila entre 0 y 2 centímetros, si bien en algún supuesto se ha estimado insignificante o de poca relevancia desniveles cuya sobreelevación máxima era de 2,5, o incluso de 3 centímetros, a la vista de las circunstancias que concurrían en el caso concreto.

El informe técnico señala que la acera tiene en ese lugar una superficie rugosa debido al desgaste por el paso del tiempo -que, según se aprecia en las fotografías, no genera riesgo alguno para el tránsito peatonal- y una hendidura entre dos tipos de pavimento, de 42 centímetros de longitud y una profundidad máxima de 1 centímetro; circunstancia ésta que no tiene, por sí sola, entidad suficiente para originar un riesgo significativo para el tránsito de peatones ya que



esas deficiencias son, en todo caso, inferiores a los parámetros empleados para valorar la adecuación del servicio al estándar exigible.

Por tanto, al no haberse infringido el estándar mínimo exigible al servicio público viario, el daño sufrido no tiene carácter antijurídico 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 Dña. 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.