



Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 4 de febrero de 2021, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 432/2019

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 30 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. 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 2 de septiembre de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 432/2019, 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 29 de mayo de 2017 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 9 de mayo de ese año en la calle ccc1 de la urbanización ccc2 de esa localidad, al salir del centro deportivo ubicado en dicha calle y tropezar "con el mallazo de una obra que se esta[ba] realizando



en la finca colindante, que se encontraba situado en medio de la acera, sin señalización de ninguna clase ni al cuidado de personal de la obra que de forma temporal pudiera estar manipulando o retirando dichos alambres". Señala que "el material citado proveniente de la obra se encontraba `tirado` en medio de la acera, paso obligatorio para el acceso y/o salida del centro deportivo".

Expone que el percance le ocasionó la fractura del codo derecho y un fuerte hematoma en el brazo izquierdo, pero no cuantifica el importe de la indemnización que reclama. Adjunta copia del informe de Urgencias y de un informe de Traumatología y fotografías de la obra.

Posteriormente, el 24 de noviembre de 2017 presenta un escrito en el que valora los daños en 45.421,26 euros, por los conceptos de 177 días de perjuicio personal moderado (9.227,01 euros), 21 puntos de secuelas (20.414,25 euros) y pérdida de calidad de vida leve (13.000 euros), así como por los gastos abonados para la rehabilitación y para contratar la ayuda de una tercera persona. Adjunta al escrito copia de informes médicos, de facturas y documentación justificativa de los gastos reclamados y un informe pericial de valoración de daños de 13 de noviembre de 2017.

Segundo.- Mediante escrito de 29 de noviembre el Ayuntamiento pone en conocimiento de la propietaria de la finca en la que se realizaban las obras la presentación de la reclamación.

Tercero.- En la misma fecha se comunica a la reclamante que la pretensión debe dirigirse a la propietaria de la finca.

El 15 de enero de 2018 la reclamante presenta un escrito en el que señala que el Ayuntamiento no puede inhibirse de su obligación de vigilancia de la vía pública, solicita la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial y reitera su pretensión.

Cuarto.- El 27 de febrero de 2018 el arquitecto municipal emite informe en el que se limita a señalar que "Visitado el lugar en el día de hoy, se ha comprobado cómo la urbanización se encuentra en buen estado, salvo vicios ocultos, y puede ser utilizada para uso público". Adjunta tres fotografías.



Quinto.- El 26 de septiembre de 2018 la Junta de Gobierno Local acuerda comunicar a la reclamante que el Ayuntamiento no es responsable de la obra y que deberá dirigir su reclamación contra la persona responsable de las obras.

Interpuesto recurso de reposición frente a tal acuerdo, el 25 de febrero de 2019 se estima parcialmente el recurso, se revoca el acuerdo recurrido y se retrotraen las actuaciones al momento inicial del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Sexto.- Previo informe de la Secretaría del Ayuntamiento, por Resolución de la Alcaldía de 5 de abril de 2019 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Séptimo.- Acordada la práctica de la prueba testifical, el 31 de julio se toma declaración a la reclamante -que acude acompañada por sus hijos- y a la promotora de las obras y varios trabajadores de ella.

Octavo.- El 28 de agosto de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Noveno.- Por Acuerdo de 30 de septiembre de 2019, del Presidente del Consejo Consultivo, se requiere al Ayuntamiento, con suspensión del plazo para emitir el dictamen, para que complete el expediente con la siguiente documentación:

- Informe complementario del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, en el que se detallen todas las circunstancias relacionadas con la obra que se estaba ejecutando y que pudieran haber incidido en la caída.

- La documentación que acredite la concesión de un nuevo trámite de audiencia a la interesada en el que se le ponga de manifiesto el referido informe.



- La documentación que se genere como consecuencia de dicho trámite y la nueva propuesta de resolución que deberá dictarse, a la vista de las actuaciones anteriores.

El 6 de febrero de 2020 se recibe en este Consejo Consultivo un informe complementario del arquitecto municipal de 29 de enero, pero no se remite ni la documentación relativa al trámite de audiencia a la interesada ni la nueva propuesta de resolución, por lo que el 11 de marzo se requiere de nuevo su remisión al Ayuntamiento.

El 30 de diciembre el Ayuntamiento remite la documentación acreditativa del trámite de audiencia concedido a la reclamante el 20 de noviembre, sin que conste la presentación de alegaciones, y la nueva propuesta de resolución, de 28 de diciembre de 2020, desestimatoria de la reclamación.

Una vez analizada la documentación remitida, se reanuda el plazo para emitir el 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, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

No obstante, la propuesta de resolución carece de fundamentación jurídica alguna y solo se limita a enumerar las actuaciones realizadas durante el procedimiento. Por ello, se recuerda la necesidad de que las resoluciones



administrativas han de contener, además de los antecedentes de hecho, los fundamentos jurídicos debidamente motivados que sustenten la decisión que se adopte.

Asimismo, se advierte que la instrucción del procedimiento ha excedido con creces el plazo máximo de seis meses previsto en el artículo 91.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, incluso considerando la suspensión de plazos administrativos establecida en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, y alzada por el artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, con efectos desde el 1 de junio.

3ª.- La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, 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 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 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, 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 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 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 2568/86, 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 el mismo que se pueda producir. 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 aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a estas 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 aquel 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 aquella, 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 aquella”.

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, la reclamante alega culpa *in vigilancia* del Ayuntamiento, por haber incumplido su obligación de vigilancia y control sobre el estado de la vía pública y sobre las actuaciones de terceros, en este caso por obras, que puedan causar riesgo o peligro para los ciudadanos.

Puede considerarse acreditado, a la vista de las declaraciones testificales, que la reclamante, de 82 años en la fecha del percance, sufrió diversos daños al tropezar con un mallazo de obra que había en la acera.

Sobre la presencia de material de obra en la vía pública, el informe del arquitecto municipal, tras detallar la cronología de las actuaciones relativas a la autorización de la obra, afirma que la caída, ocurrida el 9 de mayo, se produjo después de que la promotora de las obras presentara la declaración responsable de obras y la solicitud de licencia de obras para la ejecución de una piscina, pero antes de otorgarse esta; y advierte que el mallazo con el que tropezó la reclamante era un material que se iba a utilizar en la obra aún no autorizada. Así, señala que "Los mallazos no son necesarios para la realización de las obras incluidas en la declaración responsable presentada de 'Aumentar la altura del cerramiento del jardín que da a la calle ccc1 0,95 m del ya existente y realizar un hueco en el jardín no superior a 1 m de profundidad'. Estas actuaciones eran las únicas para las que la peticionaria estaría facultada a realizar el día que se produjo la caída.

»En cambio, los mallazos sí que son necesarios para la ejecución de la obra mayor solicitada de realización de piscina que fue autorizada por [la Junta de Gobierno Local] el 17/05/2017. Por lo que se puede estimar que se estaban realizando trabajos correspondientes a la ejecución de la piscina".

La presencia de ese material en la vía pública correspondía, por tanto, a una obra aún no autorizada por el Ayuntamiento.



Por otra parte, de la prueba testifical se infiere que el mallazo pudo estar en la vía pública durante un breve tiempo; el hijo de la reclamante declara que estaba recogido el día siguiente al de la caída, lo que permite presumir que su presencia en la calle pudo limitarse a su descarga y transporte a la finca en la que se iba a utilizar. Y el coordinador de la obra afirma que existía, como señalización, una valla delante del camión -señalización cuya insuficiencia no se ha cuestionado por la reclamante en el trámite de audiencia-.

Estas circunstancias y, en particular, la presencia del material por tiempo limitado en la vía pública, impiden apreciar culpa *in vigilando* del Ayuntamiento, ya que esta obligación de vigilancia no puede entenderse de forma ilimitada, como una actuación omnipresente sobre cualquier tipo de actividad ocasional y breve que puedan realizar los particulares, sino que habrá de exigirse de acuerdo con los recursos personales, materiales y económicos con los que cuente el Ayuntamiento y atendiendo a la naturaleza de la actividad que se realice. En consecuencia, no puede concluirse que exista relación de causalidad entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público y la reclamación debe desestimarse por este motivo.

Sin perjuicio de lo anterior, de la prueba testifical de los empleados de la obra se desprende que el mallazo estaba colocado en vertical sobre la pared, junto al camión, que existía una valla delante del camión y que los trabajadores allí presentes advirtieron a la reclamante de que no pasara por ese lugar. Y no consta -al no haberse alegado- que la escasa anchura de la calle, la afluencia de personas u otras circunstancias impidieran el tránsito por lugar distinto. Por ello, puede concluirse que la reclamante pudo ser plenamente consciente del riesgo que suponía transitar por ese lugar, por lo que la responsabilidad del percance sería atribuible exclusivamente a ella.

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

presentada por Dña. 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.