Año:	2017
Nº Dictamen:	0670/2017
Fecha:	15-11-2017
Nº Marginal:	II.633
Ponencia:	Gutiérrez Melgarejo, Marcos J. Roldán Martín, Ana Isabel. Letrada
Órgano solicitante:	Ayuntamiento de Almuñécar (Granada)
Nombre:	Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de caída peatonal. Inexistencia de nexo causal.
Voces:	ADMINISTRACIÓN LOCAL: Responsabilidad patrimonial. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: Nexo causal: Inexistencia. Objeto: Caída peatonal.

Número marginal: **II.633**

DICTAMEN Núm.: 670/2017, de 15 de noviembre

Ponencia: Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.

Roldán Martín, Ana Isabel. Letrada

Órgano solicitante: Ayuntamiento de Almuñécar (Granada)

Cuestión sometida a dictamen y principales temas tratados: Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de caída peatonal.

Inexistencia de nexo causal.

TEXTO DEL DICTAMEN

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Se solicita dictamen de este Consejo Consultivo sobre el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración tramitado por el Ayuntamiento de Almuñécar (Granada), en respuesta a la reclamación interpuesta por doña RN.R.V.

Teniendo en cuenta que la indemnización solicitada asciende a 17.873,11 euros, el dictamen resulta preceptivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 17.14 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía; norma concordante con lo que estableció el apartado 3 del artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada por la disposición final cuadragésima de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (ambas derogadas), y con lo que actualmente se dispone en el artículo 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), según interpretación reiterada de este Consejo Consultivo.

El procedimiento examinado está regido por la Ley 30/1992, y 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, y ello de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria tercera, párrafo a) de la Ley 39/2015, de la que deriva que a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de dicha Ley *"no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior"*.

II

La responsabilidad patrimonial de la Administración, garantizada como principio general en el artículo 9.3 de nuestra Constitución, se configura básicamente en el artículo 106.2 del mismo texto constitucional como el derecho de los particulares, en los términos establecidos por la ley, *"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 previsión constitucional está actualmente regulada en el capítulo IV del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en los artículos 65, 67, 81, 91, 92, 96.4 y 114.1.e) de la Ley 39/2015, antes citada. No obstante, dado la fecha en que sucedieron los hechos y el momento de inicio del procedimiento, por un lado, y la fecha en que entraron en vigor ambas leyes a estos efectos (disposición final decimoctava, apartado 1, y disposición final séptima, párrafo primero, respectivamente), por otro lado, el régimen aplicable es el previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, desarrollados reglamentariamente por el Real Decreto 429/1993.

En todo caso, el legislador ha optado, dentro de las posibilidades de configuración legal que ofrece el citado artículo 106.2 de la Constitución, por hacer responder a la Administración de los daños ocasionados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sin que la fórmula, en la opinión generalizada de la doctrina y de la jurisprudencia, deba conducir a una mera responsabilidad por resultado, ni a que la Administración, por la vía del instituto de la responsabilidad patrimonial extracontractual, resulte aseguradora de todos los daños producidos en el ámbito público. Tal razonamiento debe completarse con el deber genérico que vincula a todos los ciudadanos de prestar la colaboración debida para el buen funcionamiento de los servicios, coadyuvando así a la evitación o atenuación de los eventuales daños derivados de su funcionamiento.

La referida normativa estatal sobre responsabilidad patrimonial de la Administración resulta de aplicación a las Entidades que integran la Administración Local, tal y como precisa el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y la propia Ley 30/1992 (arts. 1 y 2), de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

Las consideraciones precedentes permiten afirmar que la responsabilidad patrimonial de la Administración, según se desprende de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 y de la jurisprudencia emanada sobre la materia, exige la concurrencia de los siguientes presupuestos:

1º) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

2º) El daño ha de ser antijurídico, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la Ley (art. 141.1 de la Ley 30/1992).

3º) La imputabilidad de la Administración frente a la actividad causante del daño, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del bien, del servicio o de la actividad en cuyo ámbito aquél se produce.

4º) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado del daño, que no se apreciaría en el caso de que éste estuviese determinado por hechos indiferentes, inadecuados o inidóneos, o por los notoriamente extraordinarios determinantes de fuerza mayor. Por otra parte, se ha de considerar que la injerencia de un tercero o el comportamiento de la propia víctima son posibles circunstancias productoras de la ruptura del nexo causal, si han sido determinantes del daño, o susceptibles de modular el alcance de la responsabilidad de la Administración, graduando el importe de la indemnización si, en concurrencia con el funcionamiento del servicio, han contribuido también a su producción.

5º) Ausencia de fuerza mayor.

Junto a los presupuestos referidos debe tenerse en cuenta, además, que la reclamación se ha de formular en el plazo de un año, tal y como prevé el artículo 142.5 de la Ley 30/1992.

Debe también subrayarse que la prueba de los hechos constitutivos de la reclamación es carga del interesado, aunque la Administración tiene la obligación de facilitar al ciudadano todos los medios a su alcance para cumplir con dicha carga, señaladamente en los casos en que los datos estén sólo en poder de aquélla. De la misma manera los hechos impeditivos, extintivos o moderadores de la responsabilidad son carga exigible a la Administración (art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, por remisión del art. 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Finalmente, el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el citado Real Decreto 429/1993, aplicable a todas las Administraciones Públicas, de acuerdo con su artículo 1.2, sin perjuicio de las especialidades procedimentales que las Comunidades Autónomas puedan establecer en virtud de las competencias estatutariamente asumidas en materia de responsabilidad patrimonial, señala en su artículo 12.2 que se solicitará que el dictamen del Órgano Consultivo competente se pronuncie sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización.

Eso no obsta a que este Consejo Consultivo entre a valorar el resto de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, dado que los términos del precepto únicamente implican que, necesariamente, el

pronunciamiento debe abarcar aquellos extremos, sin excluir los demás, como, por otra parte, resulta lógico admitir ante la estrecha relación existente entre los distintos presupuestos de la responsabilidad, de forma que para su correcto pronunciamiento sobre los mencionados en el reseñado artículo 12.2 será precisa la apreciación de los restantes. Incluso cabe reconocer, a la luz del principio de eficacia que debe presidir la actuación administrativa, la legitimidad de este Consejo Consultivo para examinar la corrección del procedimiento seguido en orden a determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa.

III

Una vez realizadas las consideraciones precedentes, el examen de la reclamación debe comenzar señalando que no suscita duda la legitimación de la reclamante, puesto que se trata de la persona que sufrió el accidente y solicita indemnización por los daños sufridos [arts. 31.1.a) y 139.1 de la Ley 30/1992].

En distinto plano, puede afirmarse que la acción se ha ejercitado dentro del plazo de un año previsto en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992. La caída se produjo 4 de julio de 2014 y la reclamación se interpone el 14 de ese mismo mes y año.

Por otra parte, en lo que atañe al procedimiento, aunque se ha tramitado en su integridad, hay que reprochar la demora en la tramitación, ya que se ha superado el plazo de seis meses para resolver y notificar la resolución del procedimiento, previsto en el artículo 13.3 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La exigencia de resolver en plazo se acentúa con el Estatuto de Autonomía para Andalucía, que en su artículo 31 consagra el derecho a una buena administración, incluyendo la resolución de los asuntos en un plazo razonable. Sin perjuicio de lo expuesto, es preciso recordar que la superación del indicado plazo no exime a la Administración de su deber de resolver expresamente (arts. 42.1 y 43.1 de la Ley 30/1992), y ello sin vinculación alguna al sentido del silencio desestimatorio que se ha producido [art. 43.4.b) de dicha Ley].

Además, no se ha cumplido la obligación de comunicar a la parte interesada el plazo para dictar la resolución y para su notificación, así como los efectos del silencio, lo cual debiera haberse realizado dentro de los diez días siguientes (hábiles) a la recepción de la solicitud, de acuerdo con el artículo 42.4, párrafo segundo, de la Ley 30/1992.

IV

El daño alegado reviste las notas características exigidas por el artículo 139.2 de la Ley 30/1992, en tanto que resulta efectivo, individualizado y económicamente evaluable. Además, en caso de que se estime probada la tesis de la reclamante, que lo atribuye única y exclusivamente a la defectuosa conservación de la vía pública donde ocurrió el accidente, dicho daño sería indemnizable, al no existir título jurídico que obligue a soportarlo (art. 141.1 de la Ley 30/1992).

También se cumple el requisito de imputabilidad del daño, pues como señala la reclamante corresponde a los servicios públicos municipales velar por el buen estado de las vías públicas de su competencia, de manera que presenten las debidas condiciones de seguridad para personas y vehículos.

En efecto, como ya se ha indicado, el accidente ocurre en una vía pública municipal, y en opinión de la parte reclamante ocurrió por actos u omisiones del servicio público municipal responsable de su mantenimiento. A este respecto, hay que recordar que el artículo 92.2, párrafos e) y f), del Estatuto de Autonomía para Andalucía, señala como competencias propias de los Ayuntamientos *"la conservación de vías públicas urbanas y rurales"* y *"la ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas"*. Dichas competencias tienen su reflejo en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985 y en el artículo 9.10 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Apreciada la concurrencia de los requisitos anteriormente analizados, resta el examen de la relación causal entre el funcionamiento del servicio y el daño por el que se reclama; extremo cuya prueba corresponde a la parte reclamante, como se anticipó en el segundo fundamento jurídico de este dictamen (arts. 217.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y 6.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial), mientras que la Administración tiene a su cargo la prueba de los hechos obstativos a su existencia (art. 217.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil). Todo ello, sin perjuicio de la aplicación cuando proceda de los principios de facilidad y disponibilidad probatoria.

Precisado lo anterior, damos por reproducida la doctrina de este Consejo Consultivo sobre las reclamaciones por lesiones sufridas por los ciudadanos como consecuencia de caídas en espacios públicos bajo conservación municipal, subrayando especialmente la necesidad de atender a la rica casuística que presentan estos expedientes, teniendo en cuenta el conjunto de circunstancias acreditadas en el expediente.

En esta dirección, el Consejo Consultivo viene subrayando que aunque se pruebe que el suceso lesivo ocurre en una vía pública y se constate que la misma presenta desperfectos o irregularidades, ello no conduce necesariamente al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial, ya que la Administración no está llamada a responder de todo suceso lesivo que se produzca en bienes o instalaciones de titularidad pública. No es posible convertir a la Administración Pública en aseguradora universal de todos los riesgos *ratione loci (o ratione materiae)*, dando cabida a

sucesos lesivos que podrían haberse evitado por los lesionados obrando con la debida diligencia.

En el supuesto examinado, la reclamante dice haber introducido el pie en un desperfecto existente al inicio de un paso de peatones situado en la calle Mariana Pineda de la localidad, desde la zona de la residencia de la tercera edad hacia el Mercadona, lo que le "recalcó la rodilla". Se toma declaración durante la instrucción del expediente a una testigo, la cual dice no haber visto el momento en que la Sra. R.V. sufre el percance, si bien la vio cojeando al cruzar el paso de peatones, le preguntó qué le pasaba y la accidentada le refirió lo sucedido, identificando el lugar "donde está la churrería, en el paseo de peatones de la antigua puerta del Mercadona".

Consta igualmente en el expediente diversa documentación médica acreditativa de la asistencia dispensada a la reclamante y de las lesiones por las que fue atendida. Asimismo, la reclamante aporta informe pericial valorando las secuelas.

Examinada la documentación obrante en el expediente administrativo y, sobre todo, vistas las fotografías donde se observa con detalle el desperfecto donde parece que tuvieron lugar los hechos, se puede apreciar la escasa entidad del mismo. Se trata de un pequeño socavón, de pequeñas dimensiones y escasa profundidad, provocado probablemente por el desgaste, el cual está situado justo al inicio del paso de cebra, en la parte más próxima a la acera y que claramente no reviste un peligro para los peatones de observar el más mínimo cuidado.

Este Consejo Consultivo ha puesto de manifiesto en supuestos similares que, "según la conciencia social (reflejo del más puro sentido común), no puede resultar exigible que el pavimento carezca de fisuras menores o esté en perfecto estado en todo el término municipal, como tampoco puede ignorarse que el ciudadano debe observar un deber mínimo de cuidado, es decir, una diligencia que le permita desenvolverse con normalidad en una vía pública, evitando los riesgos socialmente tolerables y acomodando su conducta a la situación de tales espacios". Los ciudadanos han de emplear una cierta diligencia cuando se desenvuelvan por espacios públicos (por cualquier espacio en realidad), de modo que puedan sortear tanto las deficiencias o irregularidades menores que puedan existir como la disposición propia de los elementos públicos en la organización espacial que de ellos se haya realizado.

En conclusión, atendiendo a la doctrina invocada y a las particulares circunstancias que concurren en el caso examinado, este Órgano considera que no queda acreditada la relación de causalidad entre el daño invocado y el funcionamiento del servicio público, por lo que no procede estimar la reclamación interpuesta.

CONCLUSIÓN

Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración en el procedimiento tramitado por el Ayuntamiento de Almuñécar (Granada) a instancia de doña RN.R.V.