

Año:	2021
Nº Dictamen:	0037/2021
Fecha:	14-1-2021
Nº Marginal:	II.35
Ponencia:	Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel Castillo Gutiérrez, Manuel del. Letrado
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.35

DICTAMEN Núm.: 37/2021, de 14 de enero

Ponencia: Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel

Castillo Gutiérrez, Manuel del. Letrado

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), a instancia de doña MH.M.M.

Teniendo en cuenta que la indemnización solicitada asciende a un total de 49.057,93 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 dispone el artículo 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A este respecto, aunque el artículo 81.2 de la referida Ley 39/2015 viene a exigir que el dictamen 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, es evidente que para la valoración de tales elementos es necesario examinar los restantes presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

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”*.

Dada la fecha en que sucedieron los hechos y el momento de inicio del procedimiento, el régimen aplicable es el previsto 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; normativa estatal que resulta de aplicación a las Entidades que integran la Administración Local, tal y como precisan los artículos 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y 2.1.c) de las Leyes 39 y 40/2015, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

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.

Las consideraciones precedentes permiten afirmar que la responsabilidad patrimonial de la Administración 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. 32.1, párrafo primero, de la Ley 40/2015).

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.

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 67.1 de la Ley 39/2015.

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, conforme al artículo 81.2 de la Ley 39/2015, el dictamen del Consejo Consultivo se pronunciará 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 referido artículo 81.2 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

La reclamación se interpone por persona legitimada, al tratarse de quien ha sufrido los daños por los que se solicita una indemnización [arts. 4.1.a) de la Ley 39/2015 y 32.1 de la Ley 40/2015].

Por otro lado, la acción se ha ejercitado dentro del plazo de un año previsto en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015 pues, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas, la caída tuvo lugar el 3 de mayo de 2018 y la reclamación se interpuso el 15 de junio del mismo año.

En cuanto al procedimiento tramitado, debe indicarse que se ha superado ampliamente el plazo para resolver y notificar la resolución, que es de seis meses (arts. 91.3 de la Ley 39/2015). A este respecto, se recuerda que el Estatuto de Autonomía para Andalucía garantiza en su artículo 31 el derecho a una buena administración, incluyendo la resolución de los asuntos en un plazo razonable. No obstante, la Administración está obligada a resolver (art. 21 de la Ley 39/2015), sin vinculación alguna al sentido del silencio [art. 24.3.b) de dicha Ley].

Por otro lado, se ha comunicado a la reclamante el plazo para dictar la resolución y para su notificación, así como los efectos del silencio, pero tal comunicación no se ha realizado en el plazo de diez días (hábiles) siguientes a la recepción de la solicitud, como exige el artículo 21.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015. No obstante, esta irregularidad no tiene en el presente caso efectos invalidantes (arts. 47.1 y 48 de la Ley 39/2015, referida).

IV

Sentado lo anterior, cabe afirmar que el daño alegado por la parte interesada es efectivo, individualizado, económicamente evaluable y antijurídico.

En cuanto a la imputabilidad, consta que el lugar en el que tuvo lugar el accidente es una vía pública. Resulta conveniente recordar a este respecto 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*"; competencias que se hallan igualmente previstas como competencias propias sobre infraestructuras viarias y tráfico en el art. 25.2, párrafos d) y g), en relación con el art. 26.1.a) de la Ley 7/1985, tras la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Igualmente el artículo 9.10 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía establece como competencia propia de los municipios, la "*ordenación, gestión, disciplina y promoción en vías urbanas de su titularidad de la movilidad y accesibilidad de personas, vehículos, sean o no a motor, y animales, y del transporte de personas y mercancías, para lo que podrán fijar los medios materiales y humanos que se consideren necesarios*".

Por último, en cuanto al nexo causal entre el "funcionamiento del servicio" y el daño alegado, ha de acreditarse por la parte reclamante (arts. 217.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y 67.2 de la Ley 39/2015), siendo carga de la Administración la prueba de los hechos obstativos a su existencia (art. 217.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), como se indicó en el fundamento jurídico II.

En este caso, afirma la reclamante que el accidente ocurrió "cuando transitaba por la Av. Costa del Sol, a la altura del Puente de Río Verde, en la acera izquierda (dirección Carrera [de la] Concepción) tropecé y me caí sobre el pavimento debido a un socavón en la solería".

El relato de la reclamante es ratificado por una testigo que declara que la caída se produjo "al tropezar con una loseta".

Sin embargo, como este Consejo ha declarado reiteradamente, eso no supone sin más la existencia de responsabilidad patrimonial, pues no todo funcionamiento anormal (como no todo funcionamiento normal) confiere virtualidad automática al instituto de la responsabilidad patrimonial, sino que es necesario que ese funcionamiento haya sido el determinante del daño.

Como se dijera, entre otros, en los dictámenes 627/2015 y 669/2016, la responsabilidad objetiva de la Administración significa que ésta puede responder tanto en caso de funcionamiento anormal como en el supuesto de funcionamiento normal de los servicios públicos, no que deba responder automáticamente en tales casos.

Precisamente por tal razón este Consejo ha advertido (valga por todos el dictamen 810/2013) que ni la titularidad pública de la vía, ni el deber de conservación de la misma en las mejores condiciones posibles para el tránsito de personas y vehículos, comportan la automática atribución de responsabilidad al Ayuntamiento reclamado. En efecto, no basta con probar que un accidente se ha producido en una vía pública para que surja el derecho a la indemnización. Si así fuera, las Administraciones Públicas se convertirían en aseguradoras universales de todos los riesgos *ratione loci* (o *ratione materiae*), incluso cuando el suceso dañoso pudiera haberse evitado por el damnificado obrando con la debida diligencia.

Y es que si se aceptara un planteamiento maximalista como el que se acaba de indicar, la responsabilidad objetiva de la Administración se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (STS de 5 junio de 1998), de modo que solo atendiendo a la rica casuística que presentan los expedientes de responsabilidad por caídas en una vía pública puede llegarse a apreciar la existencia de responsabilidad o a descartar su existencia, considerando que aquélla presupone un nexo causal directo e inmediato entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado, que queda roto si el evento dañoso se debe a la conducta de la propia víctima.

En este contexto, este Consejo Consultivo viene destacando 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.

En el caso sometido a consideración el desperfecto origen de la caída es menor, lo que no puede considerarse un desperfecto relevante para otorgar virtualidad al instituto de la responsabilidad. Irrelevancia del desperfecto que puede apreciarse en el reportaje fotográfico aportado por la interesada.

Obra en el expediente informe del Servicio de Ingeniería que pone de manifiesto: "Según se observa en la fotografía aportada por la demandante, este técnico no aprecia que exista un hueco en la zona donde estaba el bolardo, ya que lo que aparece es el mortero de agarre del mismo, apreciándose únicamente la falta de solería en esa zona. Por lo que el hueco, según lo que este técnico aprecia, puede tener unos 3 cm en cuanto a las dimensiones en planta, se puede estimar que tendría unos 30 cm por 15 cm ya que, como se aprecia en la fotografía aportada, falta una esquina de la solería de botones adyacente mientras que la zona entre solerías blanca y de botones, está resuelta con mortero de cemento, pero sin desnivel entre solerías".

Al efecto debe recordarse que, como ha declarado reiteradamente este Consejo Consultivo, 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.

Las consideraciones expuestas no han sido refutadas por la reclamante.

En definitiva, con los elementos de juicio que se aportan al expediente, no puede considerarse acreditada la relación de causalidad entre el "funcionamiento del servicio" y el daño por el que se reclama.

CONCLUSIÓN

Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, en el procedimiento tramitado por el Ayuntamiento de Almuñécar (Granada) a instancia de doña MH.M.M.