

Año:	2025
Nº Dictamen:	0231/2025
Fecha:	6-3-2025
Nº Marginal:	II.219
Ponencia:	Martín Reyes, Diego
	Requena López, Tomás. Letrado Mayor
Órgano solicitante:	Ayuntamiento de Almuñécar (Granada)
Nombre:	Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de caída peatonal.
	Inexistencia de nexo causal.
	Mal estado de la calzada.
	Bordillo.
Voces:	ADMINISTRACIÓN LOCAL: Responsabilidad patrimonial. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: Nexo causal: Inexistencia. Objeto: Caída peatonal. Mal estado de la calzada. Bordillo.

Número marginal: II.219

DICTAMEN Núm.: 231/2025, de 6 de marzo

Ponencia: Martín Reyes, Diego

Requena López, Tomás. Letrado Mayor

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.

Mal estado de la calzada.

Bordillo.

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 (...).

Teniendo en cuenta que la indemnización solicitada asciende a un total de 18.023,60 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 (aplicable atendiendo a la fecha de inicio del procedimiento); norma concordante con lo que dispone el artículo 81.2 de la Ley

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.

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, párrafo primero, de la Ley 39/2015 pues, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas, la caída se produjo el 27 de agosto de 2022 y el 31 de agosto siguiente se presentó la reclamación.

En cuanto al procedimiento tramitado, debe indicarse por un lado que se ha superado el plazo para resolver y notificar la resolución, que es de seis meses (arts. 91.3 de la Ley 39/2015), si bien 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, no se ha comunicado a la reclamante el plazo para dictar la resolución y para su notificación, así como los efectos del silencio, como exige el artículo 21.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015; irregularidad que aún careciendo en el presente supuesto de efectos invalidantes (arts. 47.1 y 48 de la Ley 39/2015, referida), no debe trivializarse por su conexión con la mejor defensa por los administrados de sus derechos e intereses.

IV

Una vez expuesto lo anterior, ha de afirmarse que el daño alegado es efectivo, individualizado, económicamente evaluable, antijurídico e imputable a la Administración contra la que se reclama al atribuirse a un "escalón mal señalizado" en una vía pública.

Al respecto conviene 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", y la Ley 7/1985 configura como competencias propias de los municipios las relativas a infraestructuras viarias y tráfico [art. 25.2, párrafos d) y g), en relación con el art. 26.1.a) de la citada Ley]; y asimismo, 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).

La reclamante alega que la caída se produjo por la existencia de un "escalón mal señalizado por la instalación del kiosco de helados", al "doblar el tobillo con el bordillo que se encuentra delante del quiosco y que se encuentra a diferentes distancias de este creando un hueco irregular y poco visible" y que "no se encuentra pintado ni señalizado".

La reclamación no puede prosperar. No existe deficiencia alguna, como las fotografías permiten apreciar y los informes emitidos por el Ingeniero de Obras Públicas del Ayuntamiento, de 1 de junio y 20 de julio de 2023, conforme a los cuales "el pavimento, tanto el bordillo como el acerado se encuentran en buen estado" y que "el bordillo no supone una barrera arquitectónica, puesto que se encuentra formando un vado para paso de peatones, cumpliendo el Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía", "el bordillo no se encuentra en el sentido natural de circulación peatonal para el cruce de la calle", y que "los bordillos son elementos del pavimento que no hay que señalar".

Debe tenerse en cuenta que 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, que es precisamente lo que sucede en el supuesto sometido a consulta.

Como este Consejo ha declarado de forma constante, no todo funcionamiento de un "servicio público" genera responsabilidad patrimonial sino sólo aquél que sea determinante del daño. Sólo así se puede entender adecuadamente nuestro sistema de responsabilidad objetiva, pues de otro modo el instituto de la responsabilidad patrimonial se convertiría en una suerte de seguro universal frente al proceder administrativo (entre otros, dictámenes 776/2015, 143 y 281/2016, 74, 78 y 937/2018, 355 y 362/2019, y entre los últimos, 319, 322, 323, 681, 682, 683 y 685/2021) o sistema providencialista (STS de 5 de junio de 1998, y sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 30 de julio de 2012, entre otras). Eso significa que solo hay responsabilidad si tal funcionamiento ha sido el determinante del daño, pero no cuando éste sea debido a otros factores (SSTS de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995; 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996; 16 de noviembre de 1998; 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999 y 19 de junio de 2007, entre otras).

En definitiva, con los elementos de juicio que resultan del 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 formulada frente al Ayuntamiento de Almuñécar (Granada) a instancia de doña (...).

De conformidad con el artículo 4.3 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía, el presente dictamen no podrá ser remitido ulteriormente para informe a ningún órgano u organismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, debiendo comunicar a este Consejo Consultivo la correspondiente resolución del procedimiento en el plazo de 15 días desde su adopción, a tenor de lo dispuesto en el artículo 10.2 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 273/2005, de 13 de diciembre.