Año:	2013
Nº Dictamen:	0390/2013
Fecha:	28-5-2013
Nº Marginal:	II.374
Ponencia:	Gutiérrez Rodríguez, Francisco José Requena López, Tomás. Letrado
Órgano solicitante:	Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba)
Nombre:	Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de caída peatonal.
Voces:	ADMINISTRACIÓN LOCAL: Responsabilidad patrimonial. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: Objeto: Caída peatonal.

Número marginal: **II.374**

DICTAMEN Núm.: 390/2013, de 28 de mayo

Ponencia: Gutiérrez Rodríguez, Francisco José

Requena López, Tomás. Letrado

Órgano solicitante: Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba)

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

TEXTO DEL DICTAMEN

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

El dictamen solicitado a este Consejo Consultivo tiene por objeto el expediente de reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración iniciado de oficio por el Ayuntamiento de Puente Genil, a raíz de la caída sufrida por doña I.S.J.

Dado que la interesada solicita 17.481,24 euros, el dictamen solicitado resulta preceptivo, de conformidad con el artículo 17.14 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

Por otro lado, dado que el daño se atribuye al estado de una tapa de registro del servicio municipal de aguas, contratado con una entidad mercantil. Como este Consejo ha declarado en reiteradas ocasiones, si bien ello no afecta a la imputabilidad en la medida en que el daño se produciría en el ámbito del funcionamiento de los servicios públicos, en el sentido amplio y no técnico en que se entiende tal concepto, sí determinaría la responsabilidad en el pago por parte de la empresa, si se admite la responsabilidad, de no mediar de manera directa e inmediata una orden de la Administración o vicio del proyecto, tal y como resulta del artículo 97 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y del artículo 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y del actual artículo 214 del Texto Refundido de la referida Ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

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 por los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados reglamentariamente por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. 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 precisan los artículos 5 y 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 149.1.18.ª 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

Realizadas las consideraciones precedentes, debe indicarse que el procedimiento fue iniciado de oficio, de conformidad con el artículo 5 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 429/1993, que permite hacerlo cuando la Administración *"entienda que se han producido lesiones en los bienes y derechos de los particulares"* como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público (art. 2.1 del

citado Reglamento, concordante con lo establecido en el art. 139.1 de la Ley 30/1992).

Dicha iniciación se produjo en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en los artículos 142.5 de la Ley 30/1992, y 4.2, párrafo tercero, del citado Reglamento, a cuyo tenor *"el procedimiento se podrá iniciar de oficio mientras no haya prescrito el derecho a reclamación del interesado"*. En efecto, la Administración inició el procedimiento de oficio el 26 de enero de 2011, mientras que el accidente se produjo el 13 de enero de 2011. Sólo con atender a las referencias temporales que se acaban de suministrar es evidente que en el momento de la iniciación de oficio no había transcurrido el plazo legal de prescripción de un año, previsto en el citado artículo 142.5 de la Ley 30/1992.

Por lo que se refiere al procedimiento tramitado, se deben realizar las siguientes observaciones:

- Se ha superado el plazo para resolver y notificar la resolución, que es de seis meses (art. 13.3 del Real Decreto 429/1993). La referida exigencia 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.

Pese a la producción del silencio administrativo negativo, según deriva del citado artículo 13.3 del también mencionado Reglamento, la Administración está obligada a resolver (art. 42.1 de la Ley 30/1992), sin vinculación alguna al sentido del silencio [art. 43.4.b) de dicha Ley].

- Se ha incumplido la obligación de información a la interesados del plazo máximo normativamente establecido para dictar la resolución y notificación del procedimiento, así como los efectos del silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación del acuerdo de iniciación de oficio, requisitos formales todos ellos exigidos por el artículo 42.4, párrafo segundo, de la Ley 30/1992.

IV

En lo que atañe a las características de los daños sufridos, cabe afirmar que son efectivos, individualizados, económicamente evaluables y antijurídicos.

También concurre el requisito de la imputabilidad, puesto que el daño acontece en una vía pública, atribuyéndose el accidente expresamente a su defectuoso mantenimiento y estableciéndose una vinculación con el funcionamiento de un servicio público de competencia municipal. 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"*; competencias éstas atribuidas igualmente por el artículo 25.2.b) y d), de la Ley 7/1985, los cuales establecen que al Municipio le corresponde, en todo caso *"la ordenación del tráfico de vehículos y personas en vías urbanas"* y *"la pavimentación de vías públicas"*. 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 o*rdenación, 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"*.

Finalmente y por lo que se refiere a la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño, corresponde su prueba a la interesada (arts. 217.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y 6.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial), siendo de cargo 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 segundo fundamento jurídico de este dictamen.

En el caso sometido a consulta, queda acreditado que la interesada sufre la caída en el lugar en cuestión. Así se desprende del conjunto de elementos que integran el expediente, aunque no existan testigos directos de la caída, como es el informe de la Policía Local evacuado el mismo día del accidente, el informe del Inspector-Jefe de la Policía Local, de 28 de abril de 2011, en el que se alude incluso a un Guardia Civil al que le fue indicado el lugar del accidente.

Por otro lado, es la Administración misma la que inicia de oficio el procedimiento de responsabilidad patrimonial a la vista del informe de la Policía Local emitido el mismo día de los hechos, antes aludido. De ese informe y de las fotografías aportadas, ha de considerarse acreditada la relación de causalidad.

En efecto, en la "diligencia de informe" extendida por la Policía Local, se expresa que "hay una tapa de registro al parecer de agua la cual está suelta y si se pisa sobre uno de sus lados cede, pudiendo tropezar e incluso meter el pie". Y las fotografías incorporadas a la referida "diligencia de informe" muestran que no se trata de una irregularidad ligera o irrelevante a efectos de activar el instituto de la responsabilidad patrimonial.

Este Consejo ha declarado que, como regla general, los ciudadanos han de observar una diligencia media cuando transiten por los espacios públicos que les permita abordar o sortear las deficiencias apreciables existentes en tales espacios, de modo que no resulta exigible, según la conciencia social, que, en una localidad, el acerado de toda ella carezca de deficiencias menores.

Pero también ha declarado que es necesario una valoración de las circunstancias concurrentes en cada caso presidida por el principio de razonabilidad, de modo que la responsabilidad patrimonial se generará en caso de que no sea propio de una diligencia media la capacidad de sortear determinadas irregularidades. Así, deben distinguirse los supuestos que implican una manifiesta infracción de los deberes de diligencia en el cuidado de la vía pública (por ejemplo: grandes socavones, ausencia de señalizaciones, señalizaciones tan confusas que conduzcan al accidente), los cuales serían una manifestación de la inobservancia por parte de la Administración del deber de cuidado y vigilancia que le es atribuido por el ordenamiento jurídico, de aquellos otros desperfectos de la vía pública, o consecuencia de prestación de determinados servicios, que deben ser soportados por los ciudadanos.

En el supuesto sometido a dictamen, es claro que la interesada no podía apreciar el desperfecto, pues a simple vista no se puede saber si una tapa de registro está o no suelta, ni se puede adivinar que al pisarla se levante.

V

En cuanto a la indemnización procedente, la interesada solicita 17.481,27 euros, mientras que la Administración postula una indemnización de 10.828,86 euros. Pues bien, aunque el modo en que la Administración ha llegado a esa determinación ha de considerarse razonable, es necesario poner de manifiesto la necesidad de utilizar con carácter orientativo no el baremo existente en el momento de la sanación, sino el existente cuando se va a indemnizar, y que es el contemplado en la Resolución de 21 de enero de 2013 (BOE de 30 de enero de 2013).

CONCLUSIÓN

Se dictamina favorablemente la propuesta de acuerdo estimatorio parcial de la responsabilidad patrimonial de la Administración, en el expediente tramitado por el Ayuntamiento de Puente Genil, incoado de oficio por dicho Ayuntamiento a favor de doña I.S.J.