



León, 29 de agosto de 2019

Ayuntamiento de Medina de Rioseco
Ilmo. Sr. Alcalde
Plaza Mayor, 1
47800 - MEDINA DE RIOSECO
(VALLADOLID)

**Asunto: Falta de resolución de reclamación de responsabilidad patrimonial
/ Resolución.**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20186387**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El autor de la queja exponía su disconformidad con la falta de resolución expresa de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por (...) con fecha 5/12/2008, por los daños y lesiones derivados de una caída en la calle XXX, motivada por la falta de limpieza de la vía después de haber tenido lugar un mercadillo ambulante (el día anterior).

Al no haber recibido XXX una resolución expresa frente a su petición, solicitó su emisión con fecha 6/10/2010 (nº 201000004761) y, después, con fecha 28/08/2018 (esta última presentada por XXX, nº 2018-E-RC-2541), sin conseguir que fuera dictada.

Admitida la queja a trámite, esta Procuraduría del Común solicitó del Ayuntamiento un informe sobre la cuestión planteada.

La demora en atender la petición de información motivó su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras, creado por Resolución de 5 de marzo de 2010 (BOCYL de 8 de junio de 2010), después de advertirle, con fechas 13 de marzo, 11 de junio y 25 de julio, que debía atender nuestra petición de 18 de enero.

Una vez recibido en esta Procuraduría el informe municipal con fecha 8 de agosto de 2019, se ha procedido a la exclusión del Ayuntamiento del mencionado Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

El informe señala lo siguiente:

1.- A la vista de la mencionada reclamación de responsabilidad patrimonial, este



Ayuntamiento cursó parte con cargo a la póliza de responsabilidad civil nº 01054543, suscrita por este Ayuntamiento con la compañía de seguros (...). Se remite copia de la reclamación presentada y del parte remitido a la compañía de seguros.

2 - Así mismo y a requerimiento del XXX, se remitieron los datos de la póliza de seguro de este Ayuntamiento al objeto de emisión de la correspondiente factura de los gastos ocasionados como consecuencia de la asistencia dispensada en mencionado centro sanitario a (...). Se remite copia del requerimiento del centro sanitario y del escrito de contestación de este Ayuntamiento.

3.- A la vista de la documentación obrante en el expediente seguido por este Ayuntamiento y teniendo en cuenta los preceptos legales que son de aplicación para que se produzca responsabilidad patrimonial (hecho imputable a la administración, daño antijurídico producido, relación de causalidad directa y eficaz entre el hecho que se imputa a la administración y el daño producido, ausencia de fuerza mayor...), se consideró dar por finalizado el expediente, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones jurídicas, que llevan a concluir la inexistencia de responsabilidad patrimonial:

1.- No es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediática, indirecto o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación del Ayuntamiento y el resultado lesivo o dañoso producido y que la socialización de riesgo que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración, cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento.

2.- La prestación por la Administración (en este caso Ayuntamiento) de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquel de la infraestructura material para su prestación, no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que puedan producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

3.- Si como bien manifiesta XXX en su escrito sufrió una caída como



consecuencia de unas cuerdas situadas en la acera de la calle XXX de esta localidad, XXX, no es menos cierto que XXX no presenta prueba alguna en relación con la mencionada caída, por lo que en este caso concreto no se puede convertir a la Administración (Ayuntamiento) en aseguradora universal de todos los riesgos derivados del tránsito peatonal, como hemos manifestado anteriormente, por lo que la caída debe entenderse a una falta de atención XXX en el momento de transitar por la vía pública y que una mínima diligencia XXX hubiera permitido eludir las cuerdas a las que hace referencia y que fueron la causa de los daños corporales producidos.

4.- Es mucha la jurisprudencia en la que se abunda y puntualiza que el factor riesgo existe en todas las actividades de la vida (STS 17 de Julio de 2003), en aplicación de la conocida regla id quod plerumque accidit (las cosas que ocurren con frecuencia, lo que sucede normalmente...), que implica poner a cargo de quienes lo sufren aquel daño que se produce como consecuencia de los riesgos generales de la vida inherentes al comportamiento humano en la generalidad de los casos, debiendo soportar los pequeños riesgos que una eventual falta de cuidado y atención comporta en la deambulación por los lugares de paso.

Por todo ello podemos concluir que debe considerarse la falta de responsabilidad imputable a este Ayuntamiento, en el concreto supuesto que se examina, al quebrarse la relación de causalidad entre los hechos y el daño producido, al no ser consecuencia del funcionamiento de los servicios municipales, conforme ha quedado acreditado anteriormente”.

Una vez analizados los documentos que obran en el expediente se ha considerado conveniente darle traslado de las consideraciones siguientes.

1. Procedimiento de responsabilidad patrimonial.

En el escrito de queja se exponía que XXX había interpuesto una reclamación con fecha 5/12/2008, si bien el Ayuntamiento nos envía una copia de la presentada en el Registro el día 10/02/2009 (Nº 2009/729). Al no constar en el expediente otra distinta, consideramos esta última fecha a efectos de presentación de la solicitud.

En ella alegaba haber sufrido una caída el 27/11/2008, por haberse enredado en unas cuerdas en una acera de la calle XXX y solicitaba del Ayuntamiento que investigara quien las había colocado, haciendo alusión a que podría ser “*responsable*



civil subsidiario”.

La solicitud presentada el 6/10/2010 mencionaba que la caída se había producido *“tras haber habido el día anterior mercadillo ambulante, al estar las calles sin limpiar en su integridad, habiendo dejado restos de basura, he tropezado con una cinta o cable de embalaje” ... “la caída se ha producido por no proceder los servicios de limpieza del Ayuntamiento a retirar la basura que ha sido arrojada a la calle tras la retirada de los puestos ambulantes”.*

En primer lugar, corresponde a la Administración calificar con arreglo a su contenido los escritos que presentan las partes y resolver todas las cuestiones que en ellos se suscitan. Ciertamente XXX plantea un posible supuesto de responsabilidad patrimonial municipal, aunque en la primera solicitud emplea la expresión “responsabilidad civil subsidiaria”, así lo entiende también el Ayuntamiento en el informe que nos envía, en el que analiza la concurrencia de los requisitos que configuran la responsabilidad patrimonial, si bien no realiza ningún trámite procedimental encaminado a resolver la reclamación.

En el tiempo transcurrido desde la primera solicitud, mas de diez años, fue reiterada con fechas 6/10/2010 (nº 201000004761) y 28/08/2018 (esta última vez la instancia la presenta XXX, nº 2018-E-RC-2541), luego XXX continuaba esperando una resolución expresa de la Administración, a la que sin duda tiene derecho, pues la reclamación fue presentada dentro del plazo legal establecido (un año desde que se produjo el accidente), siendo imputable a la Administración local la omisión de la debida tramitación del procedimiento.

La posibilidad de exigir responsabilidad a la Administración local por el funcionamiento de los servicios públicos viene recogida en los artículos 9.3 y 106 de la Constitución Española y configurada, en el ámbito estrictamente municipal, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, artículo 54.

El procedimiento específico que ha de servir de cauce para la tramitación de estas reclamaciones se encuentra regulado en la actualidad en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (ambas publicadas en el BOE N° 236, de 02/10/2015), cuya entrada en vigor se produjo el 2 de octubre de 2016 y, antes de esa fecha, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de



Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, RD 429/1993, de 26 de marzo.

Atendiendo a la fecha de presentación de la reclamación (10/02/2009), hemos de aplicar las previsiones contenidas en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, desarrollados por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial¹.

Una vez iniciado el procedimiento mediante la instancia del particular dirigida al órgano competente, debía este impulsar de oficio su tramitación hasta su conclusión (artículos 74 Ley 30/1992 y 6.2 RD 429/1993). Por tanto, debió tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial conforme a lo dispuesto en los artículos 9 (práctica de pruebas), 10 (informes) y 11 (audiencia) del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial y resolver la solicitud. La resolución debía decidir todas las cuestiones planteadas por XXX (artículo 89.1 de la Ley 30/1992).

Sin embargo, después de la recepción del escrito, no consta ninguna actuación distinta de la comunicación del accidente a la compañía con la que el Ayuntamiento había suscrito un seguro, pero ni entonces, ni después, con motivo de la presentación de otros escritos que reiteraban aquella petición inicial, tramitó ningún procedimiento administrativo específico. Es más “*el expediente se dio por finalizado*”, según indica el informe, por no apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial.

La Administración está obligada a iniciar el expediente de reclamación de tales daños y perjuicios, acomodándose a sus específicas normas; y ello independientemente de que se acrediten o no las realidades de los alegados daños y perjuicios, cuestión que debe ser objeto de análisis en la resolución que debe emitir a la finalización del procedimiento.

El hecho de que ese Ayuntamiento tuviera concertada una póliza de responsabilidad civil con una entidad aseguradora privada no puede alterar el marco legal de su responsabilidad patrimonial, ni los principios constitucionales que lo inspiran, por lo que la comunicación a la compañía y los trámites que esta realice, no

¹ En virtud de lo previsto en la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, esto es, antes del 2 de octubre de 2016, no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior.



excluyen el deber de tramitar el procedimiento.

En este caso no consta la formalización de ningún trámite, ni de ningún acto de instrucción, ni siquiera el informe de los servicios municipales a cuyo funcionamiento se imputaba la lesión, los servicios de limpieza municipales.

2. Requisitos que configuran la responsabilidad patrimonial.

Aunque el Ayuntamiento no ha resuelto la solicitud de XXX, en el informe remitido a esa Procuraduría cuestiona la existencia de los elementos configuradores de la responsabilidad patrimonial. En concreto, discute que exista el nexo causal entre el funcionamiento del servicio y la lesión producida, todo lo cual deduce de la imposibilidad de considerar que la Administración asuma cualquier riesgo, aunque su responsabilidad sea objetiva, y del deber de los administrados de soportar los daños derivados de su falta de cuidado o los que constituyen riesgos comunes de la vida social.

La nota esencial del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas es su carácter objetivo, lo cual supone que aún en condiciones de normalidad del servicio público, la obligación de indemnizar el daño surge con total independencia de la valoración reprobable de la conducta que lo pudiera haber causado y su antijuridicidad o ilicitud se produce por la mera inexistencia en el particular lesionado del "*deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la ley*" (artículo 141.1 de la Ley 30/1992).

Es cierto que en el ámbito de la responsabilidad patrimonial, reiteradamente nuestro Tribunal Supremo ha rechazado los intentos de convertir a las Administraciones Públicas en las denominadas "*aseguradoras universales de riesgos*", todo ello por mas que se califique la naturaleza de su responsabilidad patrimonial como objetiva. Es decir, no todo daño que produzca la Administración es indemnizable, sino tan solo el que merezca la consideración de lesión entendida como daño antijurídico, no porque la conducta de quien lo causa sea contraria a Derecho, sino porque el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportarlo, por no existir casusas de justificación que lo legitimen.

La respuesta a estas cuestiones es esencialmente casuística, la dificultad estriba en determinar en el caso concreto el hecho causante del daño, la intervención de la Administración en su producción y, en definitiva la existencia de un nexo causal entre el



daño y el funcionamiento del servicio, todo lo cual solo puede determinarse tras el examen de los factores que concurran, los elementos probatorios, el desarrollo del procedimiento y la aplicación de las reglas de la carga de la prueba.

Cierto es que la carga de la prueba corresponde a quien reclama el daño; pero no menos cierto es que XXX, además de a una respuesta expresa a su reclamación, tiene derecho a que se tramite el procedimiento con las debidas garantías y a tener la oportunidad de aportar en el mismo no solo las pruebas de que disponga, sino también la de solicitar del Ayuntamiento la realización de las diligencias de prueba que estime oportunas y formular las alegaciones correspondientes.

Aunque la carga de la prueba recae sobre quien reclama, este principio no exime al órgano instructor de ser exhaustivo en la obtención de material probatorio sobre los hechos controvertidos; además la Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

Conforme al artículo 80.2 de la Ley 30/1992 *“cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un periodo de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes”*.

En el mismo sentido el artículo 7 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial establece que *“los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán por el órgano que tramite el procedimiento”*.

La preceptividad del informe del servicio cuyo funcionamiento hubiera ocasionado la presunta lesión indemnizable se establece en el artículo 10 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

En este caso el expediente carece de los elementos de convicción suficientes como para poder resolver si concurren todos los requisitos para imputar a la Administración la responsabilidad por el accidente, en especial, si existió o no relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios municipales,



es decir, si el estado de la acera cumplía el día de la caída los estándares de seguridad exigibles. Para ello habría de determinar si ese día en la acera había restos de materiales procedentes de un mercadillo ambulante celebrado el día anterior, pues no parece irrazonable y viene siendo práctica habitual en los municipios, realizar un servicio de limpieza de la vía pública una vez retirados los puestos de un mercado ambulante, máxime cuando ya había transcurrido un día desde que había tenido lugar.

Tampoco podemos dejar de destacar el exceso de tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación sin haber seguido ningún trámite, ni llevar a cabo actividad probatoria alguna encaminada a comprobar los hechos expuestos, factores que dificultarán la averiguación de los hechos, de los cuales cabe responsabilizar a esa Administración.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

Debe continuar la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado en virtud de la solicitud dirigida a ese Ayuntamiento con fecha 10 de febrero de 2009 (2009/729), debiendo adoptar a su finalización la resolución correspondiente, de conformidad con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, normas aplicables por razones temporales.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López