



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero  
Sra. Ares González, consejera  
Sr. Herrera Campo, consejero y  
ponente

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 5 de noviembre de 2024, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 443/2024**

### **I**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 1 de octubre de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente por el mal estado de una instalación deportiva municipal.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 10 de octubre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 443/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Herrera Campo.

**Primero.-** El 13 de octubre de 2022 D. yyy1 presenta un escrito ante el Ayuntamiento de xxx1 en el que expone que el 24 de junio anterior, mientras participaba en el campeonato de frontenis organizado con ocasión de las fiestas locales de San Juan, y "a consecuencia del mal estado del terreno de juego - había arena en la pista- sufrió una caída que me produjo una lesión en la pierna izquierda, consistente, según informe del Hospital hhhh de xxx2, en "fractura luxación tobillo izquierdo", siendo intervenido en dicho Complejo Asistencial con "reducción abierta y fijación interna de tobillo con 2 tornillos con arandela



en maleolo tibial y placa de tercio de tubo de 8 orificios en peroné con tornillo interfragmentario y sistema invisiknot´´.

Considera “evidente que la lesión se ha producido, a consecuencia del mal estado del suelo del frontón, donde se celebró el mencionado campeonato”, y que por ese motivo “existe una responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, dado que fue el organizador del campeonato”.

Puntualiza que no va a interponer formalmente reclamación patrimonial hasta que no se establezca la lesión y se determinen las secuelas, si es que finalmente quedaran. También entiende que el siniestro está cubierto por una póliza de responsabilidad civil.

Aporta junto con el escrito informe de urgencias e informe de alta, ambos de 24 de junio de 2022, del Complejo Asistencial de xxx2.

A la vista de dicho escrito, el Ayuntamiento da traslado del mismo a la compañía aseguradora municipal, de lo que se informa al interesado.

**Segundo.-** El 8 de marzo de 2024 D. yyy1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento citado, en la que reitera los antecedentes señalados en el escrito presentado el 13 de octubre de 2022.

Indica que a consecuencia del accidente ha permanecido en situación de incapacidad temporal desde la fecha en que ocurrió el percance (24 de junio de 2022) hasta el 13 de marzo de 2023, fecha en la que le fue concedido el alta por la médico de Atención Primaria.

Cuantifica los daños en 42.644,44 euros, conforme a la descripción y valoración de los mismos contenida en el informe médico pericial que acompaña, más 484 euros adicionales por la factura del perito.

Solicita que se practiquen los siguientes medios de prueba: documental (a fin de que se unan y admitan los documentos que se acompañan al escrito), y testifical de las personas que identifica y que “presenciaron el accidente”.

Aporta junto con la reclamación el escrito presentado el 13 de octubre de 2022 y su documentación médica adjunta; la denuncia presentada por los hechos ante la Guardia Civil y auto de 26 de agosto de 2022, del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de xxx3, que acuerda el sobreseimiento provisional y archivo de la causa; la apertura de parte de accidente con la



compañía ssss; parte de baja, partes de confirmación y parte de alta de incapacidad temporal por contingencias comunes de la Seguridad Social; informe pericial de 13 de febrero de 2024, de valoración de daño corporal emitido por facultativo especialista; así como programa de fiestas con el fin de "acreditar que estaba disputando dicho partido de frontenis" (que aparece fijado a partir de las 17:30 horas), "dado que la inscripción se hizo en una hoja que quedo en manos del responsable de las Fiestas, sin entrega de justificante alguno".

**Tercero.-** Previo informe de Secretaría, mediante resolución de la Alcaldía de 18 de junio de 2024 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del expediente.

**Cuarto.-** Obran en el expediente informe de 18 de junio de 2024 del trabajador de la Comunidad de Villa y Tierra de xxx4, así como informe de 25 de junio de 2024 del empleado de servicios múltiples del Ayuntamiento de xxx1.

**Quinto.-** Mediante providencia del instructor de 16 de julio siguiente se admite y acuerda la práctica de las pruebas propuestas por el reclamante y por la propia Administración.

El 30 de julio de 2024 el instructor del procedimiento toma declaración a D. yyy2 y a D. yyy3, testigos propuestos por el reclamante, con el resultado que obra en las actuaciones y el expediente.

En aquel acto de toma de declaración no se personaron ni el testigo propuesto por el reclamante D. yyy4, ni el testigo propuesto por la Administración D. yyy5. No obstante, el instructor del expediente, mediante providencia de la misma fecha, 30 de julio, manifiesta que "con el conocimiento de los hechos que tiene este instructor, no es necesario practicar más pruebas o diligencias".

**Sexto.-** El 30 de julio de 2024 se concede trámite de audiencia a los interesados, sin que conste la presentación de alegaciones.

**Séptimo.-** El 16 de agosto de 2024 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

**Octavo.-** Notificada la propuesta al reclamante, mediante escrito de 4 de septiembre siguiente éste manifiesta su oposición a la misma.



**Noveno.-** El 1 de octubre de 2024 se formula nueva propuesta de resolución, en el mismo sentido que la anterior.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en apartado tercero 1.g) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

**3ª.-** El reclamante está legitimado para interponer la reclamación, de acuerdo con el artículo 4 de la LPAC. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a los artículos 21.1.s), 21.3 y 23.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la LPAC.

El interesado ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC.

**4ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece que "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho 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 referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), a la que además se remite el artículo 54 de la LBRL.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y a la reiterada doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos: a) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley; c) imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño; d) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo, se exige que la reclamación se haya presentado antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

No obstante, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquel que se pueda producir.

**5ª.-** El asunto sometido a consideración versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por el interesado (fractura-luxación de tobillo izquierdo) cuando participaba en un campeonato de frontenis.

En la esfera de las Administraciones locales, el artículo 54 de la LBRL establece que "Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa". Este precepto es reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre.



De acuerdo con el artículo 4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, "Son bienes de servicio público los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades Locales, tales como Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos".

Asimismo, es competencia propia del municipio, de acuerdo con el artículo 25.2.1) de la LBRL, la promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

Ahora bien, para llegar a declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, hay que analizar si se dan los requisitos necesarios para su nacimiento, esto es la efectiva producción de un daño antijurídico, que el interesado no tiene el deber jurídico de soportar, derivado de una relación de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por el reclamante fue o no consecuencia del deficiente estado de la instalación, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non*, condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión legal, de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.

Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987 y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente de difícil consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace preciso entre uno y otro elemento. Esta prueba,



como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues si éste no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el deber jurídico de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado.

La carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, y el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados. Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

En este caso, la producción del accidente (y los daños recogidos en los informes médicos) se considera suficientemente acreditada, de conformidad con la prueba testifical practicada, sin que tampoco se haya cuestionado por la Administración en su excesivamente parca propuesta, por lo que procede analizar si el funcionamiento del servicio público ha incidido en la producción del daño. De lo cual se desprenderá si este es o no antijurídico.

En cualquier caso, debe reiterarse que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva no convierte a ésta en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple hecho de que ocurran en sus instalaciones. Conviene reflexionar sobre el hecho de que esta responsabilidad objetiva -y la aplicación indiscriminada de los principios en que se sustenta- tiene sus evidentes riesgos, dado que no puede concebirse a la Administración como una aseguradora universal de cualquier evento dañoso.

Sabido es que la responsabilidad patrimonial se proyecta no sólo sobre el funcionamiento anormal de los servicios públicos, entendidos estos en su acepción más amplia, sino que la Administración responde también de los efectos dañosos de su funcionamiento normal. De ahí que deba conocerse los límites del servicio público y, por ello, se apele a los llamados "estándares de servicio" o patrones de calidad media. En estos estándares influyen muchos factores -piénsese que los medios materiales y económicos de la Administración no son ilimitados-, como pueden ser la conciencia administrativa del principio



de eficacia (artículo 103 de la Constitución), la concepción y el nivel de exigencia de los ciudadanos sobre hasta dónde ha de llegar el servicio público, la intervención creciente de la Administración en todos los órdenes de la vida y, bajo el prisma del riesgo social, la potencialidad objetivamente dañosa de muchos de sus actos.

Estos estándares pueden estar o no formalizados, recogidos en un precepto legal o no, formando parte o no de las cláusulas de los contratos usuario-concesionario o usuario-Administración para la utilización de los servicios públicos.

En el presente supuesto, en los informes incorporados al expediente se pone de manifiesto que las instalaciones deportivas (frontón municipal) se encontraban en un adecuado estado de conservación y mantenimiento. Así, el informe de 25 de junio de 2024 del trabajador de servicios múltiples del Ayuntamiento indica lo siguiente:

“El día 24 de junio de 2022, día en el cual se produjo el accidente por el cual reclama D. yyy1, como todos los años, se procedió a limpiar de forma exhaustiva el suelo del frontón donde se iba a desarrollar el campeonato de frontenis. Esta limpieza se llevó a cabo entre las 14 y las 15 horas de ese día. Las personas involucradas en la limpieza fuimos el informante y D. yyy5, trabajador temporal del ayuntamiento. La limpieza consistió en barrer la totalidad de la pista con cepillos y escoba (uno cada uno). Además, una vez pasados los cepillos, y barrido con las escobas, se procedió regar el suelo del frontón con agua, tratando de derivar el posible polvo o arenilla que pudiera haber quedado hacía las afueras de la zona del frontón usando, para ello, la manguera a presión que para los casos de incendios tiene en propiedad el ayuntamiento.

»Hay que considerar también, que previa a esta limpieza y entorno a las 12 o 13 horas del mismo día, la pista fue limpiada por los servicios de la Comunidad de Villa y Tierra de xxx4, con la máquina barredora propiedad de la comunidad”.

Al respecto, en el informe de 18 de junio de 2024 del trabajador de la citada Comunidad de Villa y Tierra se confirma dicha actuación de limpieza del suelo de la pista del frontón que se encuentra en la Plaza cccc, y se detalla que “Todos los años se barre de forma especial esta pista porque por la tarde es tradicional la celebración del campeonato de pelota comarcal. La pista se barrió entorno a las 12 horas. No hubo diferencia entre la forma de barrer la





pista en el año 2022 y la que se venía haciendo en años anteriores, y la que se hizo el año pasado”.

Es decir, ambos informes permiten tener por probado que la pista fue limpiada y barrida (primero con una máquina y posteriormente de forma manual por dos operarios) y regada con carácter previo a que se disputase la competición de frontenis.

El reclamante no niega tal actuación de la Administración: no presenta alegaciones en el trámite de audiencia, ni manifiesta nada cuando se opone a la propuesta de resolución. Tampoco indica la hora exacta en la que se produjo el accidente, pero del programa de fiestas aportado y de las pruebas practicadas durante el procedimiento puede deducirse que el mismo no tuvo lugar antes de las actuaciones relatadas. Es más, el propio trabajador de la Comunidad de Villa y Tierra de xxx4 indica que la competición se lleva a cabo por la tarde.

La circunstancia de que se trate de un frontón descubierto implica además que, incluso aunque la Administración despliegue, como parece el caso, la diligencia adecuada, sea inevitable la existencia de partículas (en este caso se habla de “arena”) en su superficie, lo cual entraría dentro del funcionamiento normal de la instalación y de su uso razonable. Y en este sentido, cabe considerar que la declaración tomada a los testigos (cuando se refieren a esa “arena” y a que el propio alcalde procedió a barrerla después de la caída del reclamante, lo que sin duda permitió que se siguiera jugando al frontenis después del accidente) no es suficiente para desvirtuar aquellos informes que indican el cumplimiento por el Ayuntamiento de mantener el estándar medio del estado de la instalación deportiva municipal donde se iba a desarrollar el campeonato.

De manera que en el presente caso concurre lo que se ha venido denominando por la doctrina y la jurisprudencia el riesgo general de la vida. Este criterio negativo de imputación objetiva a la Administración de un cierto resultado dañoso, aunque no está expresamente establecido por la ley, se infiere de nuestro global sistema de responsabilidad extracontractual. Se trata, en último término, de negar la responsabilidad patrimonial por aquellos hechos ciertamente dañosos que, sin embargo, el perjudicado tiene el deber natural y social de asumir, como una incidencia normal, posible y hasta esperable en el natural acontecer de su existencia, y de manera muy especial en los casos de desarrollo de una actividad o ejercicio físico.



Por todo lo cual, a la vista de lo expuesto, este Consejo Consultivo comparte el criterio desestimatorio de la propuesta de resolución, ya que los hechos ocurridos no resultan imputables al funcionamiento de los servicios públicos municipales.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente por el mal estado de una instalación deportiva municipal.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.