



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 13 de marzo de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 25 de abril de 2007 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 Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de las escaleras del Teatro xxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 27 de abril de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 392/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El 28 de julio de 2006 Dña. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxxx por los daños sufridos en una caída ocasionada por el mal estado de las escaleras del Teatro xxxx.



Expone "que tras acudir a las oficinas municipales (13 h 35 m) sitas dentro del edificio del Teatro xxxx y al acceder a la salida a la calle, caí al suelo con una torcedura del tobillo al apoyar el pie en la última escalera que presenta un mordisco en la piedra, el cual hizo que perdiera el equilibrio ante la presencia de la guarda y de otras personas que me auxiliaron".

Solicita ser indemnizada por las lesiones sufridas y por los perjuicios derivados de las mismas -imposibilidad de continuar con sus tareas-, si bien no cuantifica el importe que reclama.

Segundo.- Con fecha 9 de enero de 2007, el Jefe de la Sección de Ingeniería de Caminos emite un informe -al que se adjuntan dos fotografías del desperfecto- en el que señala lo siguiente:

"Es cierto que puede apreciarse un leve deterioro de la huella de uno de los escalones de acceso al Teatro xxxx.

»No obstante, el daño se presenta en la cara inferior de la losa que conforma la huella, estando su cara superior en condiciones normales de uso, por lo que el deterioro denunciado no tiene por qué ser fuente de ningún accidente".

Tercero.- Mediante escrito fechado el 25 de enero de 2007 se concede trámite de audiencia a la reclamante. No consta, sin embargo, que se le haya notificado fehacientemente a la interesada.

Cuarto.- El 15 de marzo de 2007, se formula la propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación planteada, al no concurrir los requisitos legal y jurisprudencialmente exigidos para que nazca la responsabilidad patrimonial.

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

Quinto.- Mediante Acuerdo de la Presidenta del Consejo Consultivo de Castilla y León, de fecha 10 de mayo de 2007, se solicita del Ayuntamiento que se complete el expediente con la siguiente documentación:



- Trámite, debidamente acreditado, de subsanación de la solicitud de iniciación concedido a la reclamante en los términos señalados en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- Trámite de audiencia concedido a la reclamante, aportando los avisos de recibo correspondientes o documentos utilizados a tal fin.

- Nueva propuesta de resolución.

En la misma fecha, se suspende el plazo para la emisión del dictamen.

Sexto.- El 7 de febrero de 2008 se recibe en el Consejo Consultivo el expediente completo, al que se incorpora como documentación complementaria la siguiente:

- Escrito de concesión del trámite de audiencia, fechado el 18 de junio de 2007 y notificado el 23 de julio.

- Escrito de la interesada, presentado en el Ayuntamiento de xxxxx el 3 de agosto de 2007, en el que solicita la continuación del procedimiento y manifiesta su voluntad de aportar la documentación que sea necesaria.

- Comparecencia de la interesada, el 14 de agosto de 2007, en la que se le comunica la concesión de un plazo de 10 días para que cuantifique la reclamación y aporte las pruebas que considere oportunas.

- Escrito, presentado el 30 de agosto de 2007, en el que señala que la caída se produjo el 28 de julio de 2006, identifica como testigo a la guarda de seguridad del edificio y a dos personas de avanzada edad que conversaban con aquella, y cuantifica los daños en 2.000 euros por los complementos dejados de percibir en su trabajo como consecuencia de la baja laboral. Adjunta a dicho escrito los informes de urgencias, los partes de baja y de alta, la comunicación de su empresa de que no percibirá el complemento a causa de su absentismo, y el plan de participación de los empleados en los beneficios de su empresa.



- Nueva propuesta de resolución, de fecha 23 de octubre de 2007, en el sentido de desestimar la reclamación.

Considerando adecuada dicha documentación, se reanuda el plazo para la emisión del 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.h), 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 el punto 4º, regla B), apartado h), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en 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 por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

No obstante, debe censurarse la inactividad del instructor en relación con la prueba testifical que, implícitamente, ha sido propuesta por la interesada al identificar como testigos a la guarda de seguridad del edificio y a dos personas de avanzada edad que conversaban con aquélla. Teniendo en cuenta que, al menos, la vigilante de seguridad era fácilmente identificable, debía haberse practicado dicha prueba o haberse denegado mediante resolución motivada. Nada de esto se ha hecho.

Ahora bien, a la vista de las características del desperfecto y del resto de la documentación del expediente, este Consejo Consultivo considera que dicha inactividad no ha causado indefensión a la parte reclamante -por los motivos que posteriormente se expondrán- y, por tanto, se estima oportuno abordar el fondo del asunto.



Finalmente, se advierte que obran en el expediente documentos aportados por la parte reclamante que, sin ser originales, no aparecen debidamente compulsados. Se debería requerir siempre por parte del instructor que todos los documentos se presenten en debida forma, al efecto de acreditar suficientemente los datos que recogen.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se remite, de forma general, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico 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) La 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 actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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 manera literal, por el artículo 223 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia ha venido modulando 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 el mismo que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que "la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla 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 pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario,



como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que "aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla".

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, no bastando a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual, "la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado".

E igualmente la que sostiene "la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del



daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público”.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación presentada por Dña. xxxxx, por los daños sufridos en una caída ocasionada por el mal estado de una de las escaleras del Teatro xxxx.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Consta que se formuló el 28 de julio de 2006, es decir, el mismo día del percance, según afirma en su escrito de 30 de agosto de 2007. Por ello, no se acierta a comprender la afirmación contenida en la propuesta de resolución de que los hechos ocurrieron en fecha incierta.

6ª.- En cuanto al fondo del asunto, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece: “1. Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local”.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido, es preciso determinar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del citado Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

La reclamante manifiesta que el mal estado de uno de los escalones de acceso al Teatro xxxx fue el causante del percance sufrido.



En primer lugar, debe analizarse el defecto alegado. El informe técnico reconoce que existe un leve deterioro de la huella de uno de los escalones, pero lo sitúa -así lo corroboran las fotografías- "en la cara inferior de la losa que conforma la huella, estando su cara superior en condiciones normales de uso". Esta afirmación no ha sido rebatida por la interesada. A la vista de las fotografías, se considera que el defecto existente no tiene entidad suficiente para provocar por sí solo accidentes como el sufrido por la reclamante, puesto que se aprecia que, efectivamente, la deficiencia se encuentra en la cara inferior del borde del escalón y no en la superior.

Por el contrario, la causa del percance ha de encontrarse en la falta de cuidado o de diligencia de la reclamante en su propio caminar, y no en el estado que presentaba el escalón, que -se reitera- se estima adecuado para un normal tránsito de las personas.

Esta circunstancia hace innecesaria la práctica de la prueba testifical que, implícitamente, había sido solicitada, en la medida en que, aún cuando los testigos corroboraran la versión contenida en la reclamación, no cabría imputar la responsabilidad al Ayuntamiento por los motivos antes expuestos.

En definitiva, no puede considerarse probada la relación de causalidad que debe existir entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, razón por la que procede desestimar la reclamación, sin que, por ello, resulte necesario analizar el importe de los daños reclamados.

7ª.- Finalmente, debe recordarse la obligación que tiene la Administración consultante de incorporar a los expedientes que se remitan a este Consejo Consultivo el índice numerado de documentos que los conforman, tal y como exige el artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre.

III CONCLUSIONES

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de las escaleras del Teatro xxxx.

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