



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 25 de agosto de 2010, 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 28 de junio de 2010 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 la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 7 de julio de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 764/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación del éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El 18 de junio de 2009 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída como consecuencia del deficiente estado de conservación y mantenimiento de una de las rejillas de protección de la base de un árbol de la plaza de xx1.



La reclamante, de 60 años, expone que el día 17 de octubre de 2008, sobre las 11:00 horas, sufrió una caída entre la iglesia de xx2 y el palacio de xx3, al quedar atrapado su pie en una de las rejillas de protección de la base de un árbol que se encontraba levantada, lo que provocó su caída.

Acompaña a su reclamación reportaje fotográfico del lugar donde se produjeron los hechos lesivos, parte de intervención nº xxx/2008 instruido por la Policía Local de la localidad el día en que sucedió el evento y reportaje fotográfico del lugar donde se ha producido el hecho e informes de la ambulancia de soporte vital básico y del Servicio de Urgencias del Hospital hhhh1 de xxxx1 del día del accidente. Reclama por ello una indemnización de 4.468,96 euros.

Segundo.- El 26 de octubre el Área de Medio Ambiente informa de que existe una discordancia entre el relato efectuado por la reclamante y el parte de intervención de la Policía Local.

Tercero.- El 4 de noviembre el asesor jurídico del Ayuntamiento informa de que procede desestimar la reclamación formulada.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia el 16 de noviembre, la interesada presenta el 24 de noviembre escrito de alegaciones en el que reitera su solicitud inicial.

Quinto.- A la vista de las alegaciones efectuadas, el 10 de diciembre el asesor jurídico del Ayuntamiento emite nuevo informe en el que mantiene que procede desestimar la reclamación formulada.

Sexto.- El 26 de diciembre la Policía Local emite nuevo informe, en el que señala que "tal y como se encontraba colocada la arqueta o rejilla del árbol roto cuando éstos acuden al lugar, no existe riesgo de caída o de tropiezo para los viandantes".

Séptimo.- El 16 de febrero de 2010 el asesor jurídico nuevamente informa que procede desestimar la reclamación formulada.



Octavo.- Concedido nuevo trámite de audiencia el 23 de febrero, la interesada presenta el 9 de marzo escrito de alegaciones en el que reitera su solicitud inicial.

Noveno.- El 11 de mayo se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público local.

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.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 Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

No obstante, cabe formular las siguientes observaciones:

a) Ha transcurrido un tiempo excesivo desde que la interesada presenta la reclamación (18 de junio de 2009) hasta que se formula la propuesta de resolución (11 de mayo de 2010). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la



Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

b) Se advierte que no constan en el expediente los acuerdos de admisión a trámite de la reclamación y de nombramiento del instructor (que debe realizar el órgano competente para resolver), ni la comunicación a la reclamante prevista en el artículo 42.4, párrafo segundo, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

c) Debe insistirse, finalmente, en 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.

3ª.- Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación local o a la Junta de Gobierno Local, en el supuesto de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) 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.

La reclamación ha sido interpuesta 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 formula el 18 de junio de 2009 y el percance sucedió el día 17 de octubre de 2008, por lo tanto dentro del plazo de un año establecido por la ley.

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 además se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.



Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero, 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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.

No obstante, a pesar de la consagración en nuestro ordenamiento jurídico del principio de responsabilidad objetiva de la Administración Pública, no cabe concebir a ésta como una aseguradora universal de cualquier evento dañoso que tenga lugar en sus bienes o con ocasión de los servicios que presta.



Por ello, dentro del análisis de la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados, habrán de tenerse en cuenta parámetros tales como los estándares del servicio, la causalidad adecuada, la distinción entre los daños producidos como consecuencia del servicio o con ocasión de este, el riesgo de la vida, así como otros criterios también perfilados por la doctrina y por la jurisprudencia.

5ª.- En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 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 Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece que “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”.

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios para los “parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas”, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Debe entenderse que esta competencia incluye el mantenimiento y la conservación de dichas vías en condiciones adecuadas que permitan garantizar la seguridad de las personas y vehículos llamados a utilizarlas. Competencia que a tenor del artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, resulta obligatoria en todos los municipios.

Tal como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en la Sentencia de 16 de abril de 2004 “(...) la pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no sólo de garantizar unas objetivas condiciones de salubridad del entorno urbano, sino también de garantizar condiciones objetivas de seguridad; seguridad para el tránsito de vehículos y seguridad para el



tránsito de las personas. Esta competencia municipal debe entenderse como servicio público, rechazándose la inclusión dentro del ámbito del artículo 106 de la Constitución española un concepto estricto de servicio público”.

6ª.- Comprobadas la realidad y certeza de las lesiones sufridas por la reclamante y la regularidad formal de su petición, debe establecerse si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Como afirma la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 1997, “la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, si bien admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, lo que debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. Ello no es obstáculo para que, según los casos, se requiera para determinar la existencia de responsabilidad el carácter directo, inmediato y exclusivo del referido nexo. A estos efectos debe precisarse que la actividad administrativa no ha de ser enjuiciada aquí bajo el prisma psicológico o normativo de la culpabilidad, sino más bien desde la estricta objetividad mecánica de un comportamiento que se inserta, junto con otros eventos, en la causalidad material, a nivel de experiencia, en la producción de un resultado”.

Por lo tanto, para que responda la Administración es preciso que exista una relación directa de causa-efecto de manera que no se vea interrumpida por la actuación de terceros o por la propia negligencia del perjudicado. La Administración no actúa como aseguradora universal y, por lo tanto, su responsabilidad no se extiende cuando interviene un tercero o cuando no existe una diligente actuación por parte del administrado, exigiéndose la diligencia que una persona regular y ordenada emplee en sus asuntos. En el mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia, al señalar que “Es requisito necesario para que prospere la acción indemnizatoria frente a la Administración que el daño o perjuicio sea consecuencia ‘exclusiva’ del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; en consecuencia, no procede declarar el derecho a indemnización si los daños se han producido interviniendo otra causa, es decir como este Tribunal piensa, que el nexo de causalidad ha de ser exclusivo, sin



tener inmisiones o interferencias extrañas en las que pudieran cooperar terceros o el propio lesionado, lo que habría de excluir la responsabilidad administrativa”.

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del mismo. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, por remisión del artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del 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 por la parte contraria.

En el presente supuesto, a juicio de este Consejo Consultivo, en consonancia con la propuesta de resolución desestimatoria, a la vista de las pruebas aportadas se considera que no ha quedado debidamente acreditado el necesario nexo causal entre el daño sufrido por la reclamante y la actividad de la Administración.

El informe del Área de Medio Ambiente de 7 de octubre de 2009 ya señala una discordancia entre el relato efectuado por la reclamante y el parte de intervención de la Policía Local, pues la arqueta del árbol se encuentra colocada en su sitio, el árbol aparece roto, pero no partido y las fotos de la reclamante no coinciden con las de la Policía Local.

Estos hechos se corroboran por los informes de 4 de noviembre de 2009, 10 de diciembre de 2009 y 16 de febrero de 2010 del asesor jurídico del Ayuntamiento; también por el parte de intervención nº xxx/2008 instruido por la Policía Local de la localidad el día en que sucedió el evento y por su informe de 26 de diciembre de 2009, en el que señala que “tal y como se encontraba colocada la arqueta o rejilla del árbol roto cuando éstos -los policías locales- acuden al lugar, no existe riesgo de caída o de tropiezo para los viandantes”.



Ha de considerarse igualmente que estas circunstancias han sido cuestionadas pero no probada su contradicción por la reclamante en los trámites de audiencia concedidos al efecto.

A mayor abundamiento, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León, Sala de Valladolid, de 20 de septiembre de 2005 señala que “No pone en duda este Tribunal que las lesiones de la actora se produjeron al caer al suelo tras tropezar en la vía pública indicada, pero tales lesiones no son imputables al funcionamiento de una Administración pública, sino al exclusivo descuido de Dña. (...), pues de la observación de las fotografías aportadas por ella no puede deducirse la responsabilidad de la Administración. Efectivamente, el reportaje fotográfico lo único que pone de manifiesto es una cierta irregularidad en el perímetro de la tapa de alcantarilla, alcantarilla que se encontraba en una zona no apta para el paso de peatones y que podía ser perfectamente evitada por la actora si ésta hubiera utilizado como era su obligación el lugar habilitado al efecto para que los peatones crucen la vía, sin que sirva de excusa la existencia de un vehículo mal estacionado, pues dicho vehículo pudo ser bordeado para utilizar el paso de peatones...”.

Así pues, al existir una culpa exclusiva de la reclamante que exonera de toda responsabilidad a la Administración y producirse por ello una ruptura de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y el funcionamiento del servicio público municipal, la reclamación debe desestimarse.

III CONCLUSIONES

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

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 la acera.

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