



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez xx1ano, Consejero y

Ponente

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 D. 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 16 de julio 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 D. 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 16 de julio de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 844/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de 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. Pérez xx1ano.

**Primero.-** El 24 de julio de 2009 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial de D. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calle por la que transitaba.



Expone en su escrito que el día 16 de julio de 2009, cuando caminaba por la calle xx1 de la citada localidad, al cruzar al lado de la obra de un edificio de viviendas, sufrió una caída en la parte en la que existe un grupo de escaleras, lo que le ocasionó una serie de contusiones e inflamación de mano izquierda y diversas heridas en la cara, así como la rotura de las gafas que portaba. Alega que fue imposible sujetarse a la barandilla, ya que un árbol y unos matorrales que crecen dentro del área de la obra habían ocupado gran parte de la acera y tapado por completo el pasamanos.

Acompaña a su reclamación informe del Servicio de Urgencias de su Zona Básica de Salud y, posteriormente, factura por honorarios de fisioterapeuta, por importe de 260 euros, y factura de 230 euros por el importe de las gafas rotas tras la caída.

**Segundo.-** El 16 de septiembre de 2009 el agente de la Policía Local que asistió al reclamante tras la caída reconoce “que había un árbol junto a la barandilla y detrás de la valla de la obra que por encontrarse muy tupido dificultaba la visión y acceso a dicha barandilla”.

**Tercero.-** El 4 de diciembre de 2009 la Secretaria del Ayuntamiento informa sobre el procedimiento a seguir en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

**Cuarto.-** El 5 de febrero de 2010 se toma declaración al interesado, quien confirma los hechos relatados.

**Quinto.-** El 15 de abril de 2010 la técnico de Medio Ambiente del Ayuntamiento informa de que el árbol se encontraba situado en una zona pública y que las ramas más bajas del árbol se encontraban al nivel de la barandilla.

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia, el 21 de junio de 2010 el reclamante manifiesta su conformidad con el contenido del informe técnico emitido.

**Séptimo.-** El 28 de junio de 2010 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no haber quedado acreditada la relación de causalidad ente el funcionamiento del servicio público y la lesión



producida, sin que exista prueba de que la caída se produjera por las causas que se alegan.

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 poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que el interesado presenta la reclamación (24 de julio de 2009) hasta que se formula la propuesta de resolución (28 de junio 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.

**3ª.-** Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. 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 formuló el 24 de julio de 2009 y el percance sucedió el día 8 del mismo mes y año.

**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, nexos causales 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 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”.

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 fue 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, al que se le exige 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 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 supuesto objeto de examen, este Consejo Consultivo disiente de la propuesta de resolución desestimatoria, pues ésta se basa en que, a la vista de las pruebas aportadas, no ha quedado debidamente acreditado el necesario nexo causal entre el daño sufrido por la reclamante y la actividad de la Administración.

El presente caso plantea la cuestión de cómo valorar la prueba practicada, a los efectos comprobar si resulta acreditada la realidad del accidente tal como manifiesta la recurrente, así como la existencia de las lesiones padecidas como consecuencia de aquél. Este Consejo no comparte el criterio del instructor respecto de la valoración de la prueba practicada al entender que no han resultado acreditados los hechos. A este respecto, una apreciación conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente, y, en especial, el parte de daños instruido por la Policía Local y el informe de la técnica de Medio Ambiente del Ayuntamiento. en el que se reconoce la existencia de desperfectos (árboles y maleza que tapan el pasamanos) en el lugar de los hechos, permiten apreciar que el evento dañoso fue debido al mal estado en que se encontraba el acceso a la barandilla para subir o bajar las



escaleras, lo que provocó que D. xxxxx sufriera una caída y necesitase asistencia sanitaria.

Por lo tanto, a la vista de la reclamación del interesado, del reconocimiento de la situación del hecho causante por la Administración reclamada, esto es, el desperfecto en el lugar de los hechos, hacen presumir la verosimilitud de la forma en que sucedió la caída.

A todo ello debe unirse, de conformidad con lo antes expuesto, la mayor o menor facilidad probatoria con que cuenta cada uno de los intervinientes en el procedimiento que se examina y el hecho de que los informes solicitados por la Entidad Local avalen tanto el mal estado de la calle como la asistencia recibida por el reclamante del Servicio 112. Por lo expuesto, sería por completo irrazonable exigir una mayor carga probatoria.

No hay que olvidar que la finalidad de la prueba no es obtener un elemento de certeza -lo que casi nunca es posible-, sino de convicción. De ahí la admisibilidad de la prueba indiciaria y la regla general de su libre valoración por el órgano a quien compete decidir. Con estas premisas, la conclusión adecuada en este caso es que ha de tenerse por acreditado el hecho dañoso y la intervención causal del funcionamiento del servicio público en su producción.

De conformidad con lo anteriormente expresado, este Consejo Consultivo considera que, a pesar de no resultar prueba directa y concluyente del evento dañoso y de su conexión causal con el funcionamiento del servicio público, sí se aprecian indicios suficientes y datos indirectos como para formar la convicción de la verosimilitud de los hechos alegados por el reclamante y deducir los requisitos esenciales para reconocer la responsabilidad administrativa.

**6ª.-** Resta por último examinar la cuantía indemnizatoria solicitada por el interesado. En este punto, como no constan en el expediente datos suficientes para manifestarse sobre la indemnización reclamada y la Administración no entra a valorar el importe de las partidas reclamadas, la cuantía que se reconozca como indemnización deberá fijarse en expediente contradictorio tramitado al efecto.

Todo ello sin perjuicio de que el importe de la indemnización se actualice a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial,





de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución estimatoria, en los términos expuestos en el cuerpo del presente dictamen, en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. 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.