



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario
en funciones

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 1 de julio de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx*, 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 15 de junio de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos al golpearse con una papelería en mal estado.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 16 de junio de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 228/2015, 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 la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- El 22 de agosto de 2013 Dña. xxxx comparece en la Jefatura de la Policía Local del Ayuntamiento de xxx1 para denunciar los daños y perjuicios sufridos al golpearse el día anterior con los "tubos oxidados



pertenecientes a una papelera municipal (restos de una papelera)” colocada en el jardín municipal de la calle cc1. Expone que el percance se produjo cuando fue a coger a su perro, que se había soltado de su correa, y al hacerlo se golpeó contra los tubos. La perjudicada aporta copia del informe de Urgencias.

El mismo día 22 de agosto dos agentes de la Policía Local acuden al lugar para comprobar el estado de la papelera y emiten un informe, al que se adjuntan dos fotografías, en el que manifiestan lo siguiente:

“(…) la primera papelera que hay nada más acceder por la única puerta existente en el jardín se encuentra rota y solo quedan dos hierros, uno de ellos, el más próximo al suelo y en paralelo al mismo, está oxidado y con aristas cortantes. En las proximidades del lugar hay restos de sangre.

»Que se contacta con los servicios municipales para que procedan a la retirada de los restos de la papelera, quedando retirados a las 13 horas del día de la fecha”.

El 23 de agosto el Jefe de la Policía Local remite la documentación anterior al Oficial Mayor.

Previo requerimiento del Ayuntamiento, la interesada presenta el 13 de diciembre de 2013 un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial en el que expone de nuevo los hechos y los daños y perjuicios sufridos, reitera la pretensión resarcitoria y cuantifica los daños en 7.263,76 euros, por 82 días de baja impeditiva y 3 puntos de secuelas. Adjunta copia del informe de Urgencias, de los partes médicos de baja y alta laboral, de la relación de consultas médicas a las que ha acudido durante el periodo de baja y de la diligencias realizadas por la Policía Local, así como varias fotografías de los tubos causantes de las lesiones.

Segundo.- El 16 de enero de 2014 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.- El 25 de febrero de 2014 el aparejador municipal (del Servicio de Obras) informa que en los partes de trabajo no consta el incidente referido y que en la visita de inspección realizada no se pudo comprobar la presencia de ningún elemento cortante. La petición de informe se recibió el 20 de enero.



Cuarto.- El 19 de junio de 2014 el aparejador municipal del Servicio de Jardines emite un informe en el que señala que ni ese Servicio ni la empresa responsable del mantenimiento del jardín tienen constancia del percance ni de la existencia de una papelera rota, y que el mantenimiento del mobiliario urbano se realiza por el Servicio de Obras.

Quinto.- Acordada la práctica de la prueba testifical, el 29 de julio de 2014 comparece el testigo (pareja de la reclamante), que corrobora los hechos denunciados.

Sexto.- El 3 de noviembre de 2014 la reclamante solicita información sobre el estado del procedimiento e insta a que se dicte resolución expresa.

Séptimo.- En el trámite de audiencia (notificado el 13 de noviembre) se reitera la pretensión.

Octavo.- El 22 de febrero de 2015 la interesada solicita de nuevo información sobre el estado del procedimiento y exige que se dicte resolución expresa.

Noveno.- El 15 de junio de 2015 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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 el apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la 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, se advierte que ha transcurrido un excesivo tiempo desde que la reclamante presenta la denuncia ante la Policía Local (22 de agosto de 2013), e incluso desde que reitera su reclamación (13 de diciembre de 2013), hasta que se formula la propuesta de resolución (15 de junio de 2015). Esta circunstancia constituye un incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 13.3 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, y por tanto una infracción de los principios y criterios que han de regir 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.

Debe recordarse que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos son los responsables directos de su tramitación y deben adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 41.1 y 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3ª.- Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la 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 23.2.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 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.

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 genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

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 la 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, 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.

No obstante lo anterior, 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 aquél que pueda producirse. 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, sin que baste 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.- En cuanto al fondo del asunto, la reclamante, de 25 años de edad, afirma que los daños se produjeron al golpearse contra los hierros oxidados de una papelera (restos de una papelera).

El informe de Urgencias acredita los daños sufridos por la interesada (herida incisa en pie izquierdo) y los partes de baja y alta laboral prueban el periodo de recuperación (entre el 22 de agosto y el 11 de noviembre de 2013).

El Ayuntamiento, sin embargo, considera que la reclamación ha de ser desestimada porque “si bien existen indicios de que el siniestro pudiera haber ocurrido en la forma relatada por la reclamante, no hay certeza absoluta de que ello fuera así”, ya que los servicios municipales de obras y jardines no tuvieron constancia del percance, los agentes de policía “no presenciaron el siniestro ni



actuaron con inmediatez a su producción” y el testigo manifestó ser pareja de la reclamante por lo que no concurren en él “las necesarias condiciones de objetividad e imparcialidad de su testimonio, precisamente por el vínculo sentimental existente y consecuente interés directo en el asunto y ello implicaría su ineficacia a efectos probatorios”. Y afirma que, en cualquier caso, de admitirse los hechos, la responsabilidad correspondería a la reclamante, por su falta de diligencia en la vigilancia y sujeción del perro, obligación exigida en las ordenanzas, y por su falta de atención en la deambulación al no advertir un elemento del mobiliario urbano que, aunque deteriorado (el Ayuntamiento lo achaca a un acto vandálico), era perfectamente visible a la hora en que ocurrió el accidente.

Este Consejo Consultivo no comparte este criterio.

La valoración conjunta de los elementos probatorios obrantes en el expediente permite tener por cierto que el percance pudo ocurrir como alega la reclamante.

El informe de la Policía Local constata el deficiente estado de lo que era una papelera, al describir que estaba “rota y solo queda[ba]n dos hierros, uno de ellos, el más próximo al suelo y en paralelo al mismo, est[aba] oxidado y con aristas cortantes”. Y el propio informe indica la premura de los servicios municipales en retirar los restos de la papelera (menos de dos horas desde el aviso)

En cuanto a la prueba de la causa de los daños, la reclamante ha aportado el informe de Urgencias (figura como hora de ingreso las 20:38) en el que consta que la paciente refiere “que, de manera casual, al ir a coger a su perro, ha presentado golpe con tubo en un parque (refiere que está oxidado), con salida de sangre posteriormente”, e identificado a un testigo del accidente que ha ratificado su versión de los hechos (además de haber presentado denuncia al día siguiente por la mañana en la Policía Local y haber corroborado dos agentes ese mismo día el mal estado de la papelera).

Sin embargo, el Ayuntamiento rechaza el valor probatorio de la prueba testifical porque el testigo examinado es la pareja de la reclamante y este vínculo afectivo no permite atribuir objetividad e imparcialidad a su testimonio.



Este Consejo Consultivo ha señalado de manera reiterada (dictámenes 389/2007, 717/2008, 812/2010 o 1.129/2011) que, aun cuando la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, no se puede obligar a ésta a articular una *probatio diabolica*, en el sentido de cargarle con la obligación de tener testigos en el momento del accidente y que, además, no tengan relación alguna con ella, o, en caso contrario, ver desestimada su pretensión.

Respecto a la valoración de la prueba testifical, el artículo 376 de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece que la fuerza probatoria de las declaraciones de los testigos se valorará conforme a las reglas de la sana crítica, tomando en consideración la razón de ciencia que hubieren dado y las circunstancias que en ellos concurren. Por su parte, el Tribunal Supremo, en reiterada jurisprudencia, ha declarado que este precepto contiene una norma admonitiva, no preceptiva, ni valorativa de la prueba, puesto que las reglas de la sana crítica no se hallan consignadas en norma positiva alguna.

Ello equivale, por no estar estas reglas formuladas en la ley o doctrina legal, a remitir a la lógica y sensata crítica y experiencia del juez en el marco de la apreciación de las circunstancias concurrentes, proscribiéndose la arbitrariedad; de modo que, en su caso, tan sólo sería apreciable la valoración de la credibilidad de los testigos, en relación con el principio de inmediación, en función de la existencia de vulneración de dichos principios, por estimar que dicha valoración es ilógica o disparatada; lo que no ocurre en el caso que nos ocupa.

Al haberse propuesto solo un testigo de los hechos, y al estar desterrado de nuestro sistema valorativo el principio *testis unus, testis nullus*, el testigo deberá ser examinado con rigor, habida cuenta de su posible interés subjetivo. No se trata de negar por completo validez al testigo único (*testis unus, testis nullus*) sino que cuando concurre un sólo testimonio y la decisión del procedimiento ha de basarse exclusivamente en él, es preciso un completo análisis del testigo y una adecuada fundamentación acerca de su credibilidad ya que la obligación de motivar las resoluciones también alcanza a la fundamentación fáctica.

De acuerdo con lo expuesto, este Consejo considera que la actividad probatoria desplegada por la reclamante ha sido suficientemente eficaz para acreditar el presupuesto fáctico de su reclamación, en este caso, que la causa



de los daños fue el deficiente estado de una papelería municipal (así lo corrobora de manera clara la prueba testifical practicada); y ello no se ha desvirtuado por la Administración, que se ha limitado a negar eficacia probatoria a la declaración del testigo simplemente por su vínculo afectivo con la lesionada.

Probados los hechos, el título de imputación que obliga al Ayuntamiento a resarcir los daños es el derivado de su competencia de mantenimiento de los parques y jardines de su titularidad, y del mobiliario urbano que se encuentra en ellos, en condiciones adecuadas al uso que le es propio, conforme al estándar exigible al servicio público. Al no haberse cumplido tal obligación, la reclamación debe estimarse.

Ahora bien, junto al riesgo objetivo imputable a la Administración, se considera que en la ocurrencia del percance ha concurrido también culpa de la reclamante, ya que de sus propias afirmaciones se infiere que no prestó la diligencia y atención que es exigible para deambular por la calle, ya que según manifiesta, iba paseando al perro y la deficiencia era fácilmente advertible, según se aprecia en las fotografías, para una persona, como la interesada, sin defectos físicos alegados, teniendo en cuenta la hora en la que ocurrió (sobre las 20:15 del 21 de agosto).

Por tanto, aunque ha existido un defectuoso funcionamiento del servicio público, ha concurrido también culpa en la reclamante, que se cuantifica en un 25 %, atendidas la peligrosidad del defecto y las circunstancias en las que ocurrió el percance. Ello supone minorar la responsabilidad del Ayuntamiento y reconocer su responsabilidad en un 75 % del importe de los daños. Procede, por ello, estimar parcialmente la reclamación.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, la reclamante solicita el resarcimiento de 82 días de baja improductivos y 3 puntos de secuelas por perjuicio estético.

El parte médico de alta laboral acredita los 82 días de baja improductiva, que han de ser indemnizados, conforme a los baremos indemnizatorios oficiales publicados para el año 2013, en la cantidad de 4.775,68 euros. Sin embargo, no existe documento alguno justificativo de la secuela por la que reclama, por lo que su falta de prueba impide su indemnización.



La minoración de responsabilidad por concurrencia de culpas apreciada determina que la cantidad a abonar (75 % del importe de los daños) ascienda a 3.581,76 euros, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, por importe de 3.581,76 euros, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos al golpearse con una papelera en mal estado.

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