



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de octubre de 2019, ha examinado el *procedimiento 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

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 7 de octubre de 2019 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 D. yyy1, debido a los daños sufridos en una caída como consecuencia del mal estado de una pasarela.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el mismo día, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 497/2019, 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. Ramos Antón.

Primero.- El 1 de marzo de 2019 D. yyy1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la entidad local menor de xxxx, debido a los daños ocasionados por la caída sufrida el día 31 de octubre de 2018, por el



hundimiento parcial del forjado de un puente/pasarela, en mal estado de conservación, situado en la calle cccc de dicha localidad.

Considera que la entidad local menor no había adoptado las medidas oportunas de mantenimiento, conservación y vigilancia del puente/pasarela existente para salvar el vado o vaguada.

Solicita una indemnización de 3.495 euros por 49 días de perjuicio personal moderado y un punto de secuela (DCO de lumbalgia postraumática).

Junto al citado escrito aporta reportaje fotográfico relativo al lugar del siniestro y copia de diversa documentación médica.

Segundo.- El 20 de marzo se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.- Acordada la apertura de periodo probatorio, obra en el expediente certificado de la secretaria de la Junta Administrativa de xxxx de 22 de mayo de 2019, con el siguiente contenido:

“Medio de prueba: Ocular, haciendo fotografías del pasadizo derruido y del paso nuevo.

»Resultado: Se observa que D. yyy1 tiene más próximo a su vivienda el puente o paso nuevo que se hizo para poder cruzar la cuneta o regato que hay en la calle cccc que el que utilizó.

»Medio de prueba. Declaración testifical a D. yyy2.

»Resultado: Que era apreciable a simple vista el estado en que se encontraba el pasadizo, que él no lo utilizaba”.

Figura en el expediente un reportaje fotográfico relativo al estado y situación de la vivienda del interesado, del pasadizo derruido y del puente nuevo, y toma de declaración de un testigo, D. yyy2.

El testigo manifiesta no haber presenciado la caída directamente, pero sí observó al interesado en una camilla de ambulancia en el lugar de los hechos,



habiéndole comentado otras personas que se había caído en el pasadizo que hay en la calle cccc. Preguntado sobre si ese pasadizo era utilizado por los vecinos, declara lo siguiente: "Que no, porque ya se veía que no estaba en buen estado y se ha construido un puente a unos 50 metros del pasadizo, de hecho yo nunca cruzo por ahí como el resto de los vecinos, porque para eso está el puente nuevo o se va a cruzar al final de la calle que allí termina el regato o cuneta que lleva agua cuando llueve muchísimo, si no tiene agua se puede bajar y subir la cuneta y cruzar sin puente ni nada".

Cuarto.- Consta asimismo en el expediente informe del presidente de la Comisión de Obras de la Junta Administrativa de xxxx de 21 de mayo, en el que se indica, entre otras circunstancias, que no existe relación de causalidad, debido a que el reclamante era conocedor del estado en el que se encontraba el pasadizo, al residir toda la vida en la misma vivienda, y "en vez de cruzar la cuneta por el pasadizo nuevo optó libremente por pasar por el viejo sin tener necesidad actuando imprudentemente".

Quinto.- Concedido trámite de audiencia, no consta que durante el plazo concedido al efecto se hayan presentado alegaciones.

Sexto.- El 16 de septiembre de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

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, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.



2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en el título IV, "De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común", de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la reclamación corresponde al Alcalde pedáneo de la Junta Vecinal, como resulta del artículo 40 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en relación con los artículos 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

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, y al 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.

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, comprobadas la realidad y certeza de los daños sufridos y la regularidad formal de la petición, ha de analizarse si el 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.

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.

El artículo 38 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local se ocupa de las competencias de las Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal y prevé, entre otras, la relativa a "La policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos" (apartado b) y la mera administración y conservación de su patrimonio (apartado c), contemplando en su apartado e) la competencia relativa a "La ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal [artículo 25.2.d) de la



Ley 7/1985, de 2 de abril] y de exclusivo interés de la Entidad, cuando no esté a cargo del respectivo Municipio”.

Este precepto debe ponerse en relación con el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que 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”.

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 peligro que para el tránsito, suponía el defecto alegado existente en la acera, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

Debe tenerse en cuenta, en primer término, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo sentada en Sentencias, entre otras, de 5 de junio, 7 de julio, 20 de octubre y 16 de diciembre de 1997 y 10 de febrero de 1998, que “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”.

Asimismo ha de precisarse que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva, no convierte a la misma en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple hecho de que ocurran en sus instalaciones. Conforme mantiene el Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de junio de 1998, “el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, supuesto que cualquier acaecimiento lesivo -y así ocurre en el presente caso- se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien, como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos



de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal. El problema se reduce a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final. De las soluciones brindadas por la doctrina la teoría de la condición o de la equivalencia de las causas que durante tanto tiempo predominó en el Derecho Penal, según la cual es causa del daño toda circunstancia que de no haber transcurrido hubiera dado lugar a otro resultado, está hoy sensiblemente abandonada”.

Continúa la citada Sentencia: “La doctrina administrativista se inclina más por la tesis de la causalidad adecuada, que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso el resultado se corresponde con la actuación que lo originó es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una *conditio sine qua non*, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición, por sí sola, no basta para definir la causalidad adecuada. Es necesario además que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo. Sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño (*in iure non remota causas, sed proxima spectatur*). De esta forma quedan excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios determinantes de fuerza mayor”.

Por otro lado, es doctrina del Tribunal Supremo 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”. En este sentido procede citar la Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por el interesado y la prestación del servicio público, es necesario probar



que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. 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, y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 67.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

La Administración considera probado, de conformidad con el acervo probatorio existente, que la caída se produjo en el lugar alegado por el reclamante y por las concretas circunstancias que declara.

No obstante, en el supuesto sometido a dictamen, si bien es cierto que la Administración debió haber procedido con más diligencia a la hora de o bien señalar el peligro, o bien haber procedido a dismantelar la pasarela en mal estado, ya sustituida por un puente nuevo, es preciso tener presente a la hora de examinar los estándares de actividad mínima exigible, que se trata de una población muy pequeña. En cualquier caso, resulta evidente que el tránsito por tal pasarela comportaba un evidente peligro.

El Dictamen del Consejo de Estado 283/2008, de 13 de marzo, señala que “la responsabilidad extracontractual y objetiva de la Administración no supone que la obligación de indemnizar nazca siempre que se produce una lesión por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sino que es preciso que entre la lesión y el funcionamiento haya un nexo de causalidad del que resulte que aquella lesión es consecuencia de este funcionamiento y sin que en dicha relación de causa a efecto intervenga la conducta culposa del perjudicado, de tal suerte que si esta intervención es tan intensa que el daño no se hubiese producido sin ella, es obvio que no puede imponerse a la Administración el resarcimiento de un lesión económica cuya causa eficiente es imputable al propio perjudicado”.

En el caso examinado resulta incuestionable el mal estado de la pasarela, pero también que su utilización no era necesaria y que existía una nueva pasarela habilitada para cruzar el canal o cuneta. Por lo tanto, la elección de esta zona de tránsito supone asumir un riesgo que el reclamante debía necesariamente conocer, debido al estado evidente de deterioro que presentaba, lo cual era



fácilmente perceptible, tal y como se desprende de la prueba testifical practicada. Es preciso además tener en cuenta que tanto la proximidad de la pasarela a su vivienda como el hecho de la existencia de un nuevo puente y las propias circunstancias del lugar en el que ocurre el siniestro permiten concluir que el interesado debía conocer inevitablemente el peligro que presentaba transitar por tal pasadera.

De acuerdo con estas consideraciones, frente a las que nada ha opuesto el reclamante en el trámite de audiencia, el origen del daño debe situarse en la esfera de imputabilidad de la propia víctima, lo que produce la ruptura del eventual nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido, por lo que 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 procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1, debido a los daños sufridos en una caída como consecuencia del mal estado de una pasarela.

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