

Año:	2020
Nº Dictamen:	0405/2020
Fecha:	8-7-2020
Nº Marginal:	II.391
Ponencia:	Gallardo Castillo, María Jesús. Presidenta Requena López, Tomás. Letrado
Órgano solicitante:	Ayuntamiento de Almuñécar (Granada)
Nombre:	Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de caída de árbol. Caída de un árbol. Caso fortuito.
Voces:	ADMINISTRACIÓN LOCAL: Responsabilidad patrimonial. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: Objeto: Caída de un árbol. Caso fortuito.

Número marginal: II.391

DICTAMEN Núm.: 405/2020, de 8 de julio

Ponencia: Gallardo Castillo, María Jesús. Presidenta

Requena López, Tomás. Letrado

Órgano solicitante: Ayuntamiento de Almuñécar (Granada)

Cuestión sometida a dictamen y principales temas tratados: Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de caída de árbol.

Caída de un árbol.

Caso fortuito.

TEXTO DEL DICTAMEN

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Se solicita dictamen de este Consejo Consultivo sobre el procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Almuñécar (Granada) a instancia de doña ML.P.R.

Teniendo en cuenta que la indemnización solicitada asciende a 71.909,92 euros, el dictamen resulta preceptivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 17.14 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía; norma concordante con lo que dispone el artículo 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Si los hechos tuvieron lugar estando ya vigente la Ley 39/2015, obviamente el procedimiento se ha iniciado con posterioridad a la entrada en vigor de la referida Ley, en concreto el 19 de junio de 2018 y, por tanto, se somete al referido texto legal.

II

La responsabilidad patrimonial de la Administración, garantizada como principio general en el artículo 9.3 de nuestra Constitución, se configura básicamente en el artículo 106.2 del mismo texto constitucional como el derecho de los particulares, en los términos establecidos por la ley, *“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 previsión constitucional está actualmente regulada en el capítulo IV del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en los artículos 65, 67, 81, 91, 92, 96.4 y 114.1.e) de la Ley 39/2015, antes citada. El legislador ha optado, dentro de las posibilidades de configuración legal que ofrece el citado artículo 106.2 de la Constitución, por hacer responder a la Administración de los daños ocasionados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sin que la fórmula, en la opinión generalizada de la doctrina y de la jurisprudencia, deba conducir a una mera responsabilidad por resultado, ni a que la Administración, por la vía del instituto de la responsabilidad patrimonial extracontractual, resulte aseguradora de todos los daños producidos en el ámbito público. Tal razonamiento debe completarse con el deber genérico que vincula a todos los ciudadanos de prestar la colaboración debida para el buen funcionamiento de los servicios, coadyuvando así a la evitación o atenuación de los eventuales daños derivados de su funcionamiento.

La referida normativa estatal sobre responsabilidad patrimonial de la Administración resulta de aplicación a las Entidades que integran la Administración Local, tal y como precisa el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y los artículos 2.1.c) de las Leyes 39 y 40/2015, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

Las consideraciones precedentes permiten afirmar que la responsabilidad patrimonial de la Administración exige la concurrencia de los siguientes presupuestos:

1º) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

2º) El daño ha de ser antijurídico, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la Ley (art. 32.1, párrafo primero, de la Ley 40/2015).

3º) La imputabilidad de la Administración frente a la actividad causante del daño, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del bien, del servicio o de la actividad en cuyo ámbito aquél se produce.

4º) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado del daño, que no se apreciaría en el caso de que éste estuviese determinado por hechos indiferentes, inadecuados o inidóneos, o por los notoriamente extraordinarios determinantes de fuerza mayor. Por otra parte, se ha de considerar que la injerencia de un tercero o el comportamiento de la propia víctima son posibles circunstancias productoras de la ruptura del nexo causal, si han sido determinantes del daño, o susceptibles de modular el alcance de la responsabilidad de la Administración, graduando el importe de la indemnización si, en concurrencia con el funcionamiento del servicio, han contribuido también a su producción.

5º) Ausencia de fuerza mayor.

Junto a los presupuestos referidos debe tenerse en cuenta, además, que la reclamación se ha de formular en el plazo de un año, tal y como prevé el artículo 67.1 de la Ley 39/2015.

Debe también subrayarse que la prueba de los hechos constitutivos de la reclamación es carga del interesado, aunque la Administración tiene la obligación de facilitar al ciudadano todos los medios a su alcance para cumplir con dicha carga, señaladamente en los casos en que los datos estén sólo en poder de aquélla. De la misma manera los hechos impositivos, extintivos o moderadores de la responsabilidad son carga exigible a la Administración (art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, por remisión del art. 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Finalmente, conforme al artículo 81.2 de la Ley 39/2015, el dictamen del Consejo Consultivo se pronunciará sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización.

Eso no obsta a que este Consejo Consultivo entre a valorar el resto de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, dado que los términos del precepto únicamente implican que, necesariamente, el pronunciamiento debe abarcar aquellos extremos, sin excluir los demás, como, por otra parte, resulta lógico admitir ante la estrecha relación existente entre los distintos presupuestos de la responsabilidad, de forma que para su correcto pronunciamiento sobre los mencionados en el referido artículo 81.2 será precisa la apreciación de los restantes. Incluso cabe reconocer, a la luz del principio de eficacia que debe presidir la actuación administrativa, la legitimidad de este Consejo Consultivo para examinar la corrección del procedimiento seguido en orden a determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa.

III

La reclamación se interpone por persona legitimada, al tratarse de quien ha sufrido los daños por los que se solicita una indemnización [arts. 4.1.a) de la Ley 39/2015 y 32.1 de la Ley 40/2015].

Por otro lado, la acción se ha ejercitado dentro del plazo de un año previsto en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, con independencia del momento de estabilización de las secuelas, ya que el 10 de junio de 2018 tuvo lugar el accidente y el 19 de junio de 2018 se presentó la reclamación.

En lo concerniente al procedimiento, se ha superado el plazo para resolver y notificar la resolución, que es de seis meses (arts. 91.3 de la Ley 39/2015). Es cierto que tal dilación se ha debido en parte a que no fue posible valorar inicialmente el daño y fue el 22 de mayo de 2019 cuando se presentó tal valoración. En todo caso la Administración está obligada a resolver (art. 21 de la Ley 39/2015), sin vinculación alguna al sentido del silencio [art. 24.3.b) de dicha Ley]

Por otra parte, si bien se comunicó a la parte interesada el inicio del procedimiento, el plazo para resolver y los efectos del silencio, tal comunicación no se ha realizado en el plazo de diez días (hábiles) siguientes a la recepción de la solicitud, como exige el artículo 21.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015; irregularidad que no tiene efectos invalidantes (arts. 47.1 y 48 de la Ley citada).

IV

Una vez expuesto lo anterior, ha de afirmarse que el daño alegado es efectivo, individualizado, económicamente evaluable, antijurídico e imputable a la Administración contra la que se reclama al atribuirse a la caída de un árbol en un espacio público.

Es conveniente recordar que conforme al artículo 25.2.b) de la Ley 7/1985 corresponde al municipio la competencia propia, entre otras, relativa a "medio ambiente urbano", "en particular, parques y jardines públicos". Asimismo, el artículo 9.10 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía establece como competencia propia de los municipios, la "*ordenación, gestión, disciplina y promoción en vías urbanas de su titularidad de la movilidad y accesibilidad de personas, vehículos, sean o no a motor, y animales, y del transporte de personas y mercancías, para lo que podrán fijar los medios materiales y humanos que se consideren necesarios*".

Por último, en cuanto al nexo causal entre el "funcionamiento del servicio" y el daño alegado, ha de acreditarse por la parte reclamante (arts. 217.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y 67.2 de la Ley 39/2015), siendo carga de la Administración la prueba de los hechos obstativos a su existencia (art. 217.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), como se indicó en el fundamento jurídico II.

En el expediente sometido a consideración es un hecho incontrovertido la realidad del accidente que motiva la reclamación tal y como se desprende del informe emitido por el Jefe de la Policía Local de 10 de junio de 2018 (página 163 del expediente digital) y reconoce la propia Administración en los documentos que incorpora al expediente, lo que, por virtud del artículo 77.2 de la Ley 39/2015 convierte en innecesaria la prueba que lo acredite. La cuestión nuclear en el presente caso, porque nos situaría ante una posible ruptura del nexo causal y la exoneración de la eventual responsabilidad patrimonial de la Administración contra la que se dirige la reclamación, es si la caída se ha podido deber a fuerza mayor o a la intervención de un tercero o al comportamiento de la propia interesada, circunstancias todas ellas que, conforme a las reglas de la carga de la prueba antes expuestas, le corresponde a la Administración.

En este sentido, debe recordarse que el ámbito del concepto jurídico "fuerza mayor" en cuanto exonerador de la responsabilidad patrimonial viene determinado por esa noción del otro concepto jurídico, caso fortuito, resultando ser en el primero una causa extraña a la organización administrativa y el segundo, un evento interior que limita la extensión del riesgo

que surge como consecuencia de la imputación de daños a la Administración, en el sentido de que ésta tiene la obligación general de repararlos, siempre que sean efecto de accidentes producidos *por* o *en* el marco de la organización administrativa, correspondiendo, como se ha dicho, siempre a la Administración que la invoca la carga de acreditarla.

Pues bien, a pesar de que se hace referencia a posibles rachas de viento, no se acredita en modo alguno en el expediente que estemos ante un caso de fuerza mayor, como tampoco que la caída sea debido a la intervención de un tercero o de terceros (aunque se aluda a actos vandálicos que hayan debilitado “la estructura del tallo”, según informe de 7 de agosto de 2019 del Director del Servicio de Medio Ambiente), ni tampoco resulta en modo alguno que la caída se haya podido deber al comportamiento de la interesada.

Por otro lado, el referido informe señala que se desconoce el estado del árbol, pero “que en las hojas apicales no se observa ningún daño que pueda indicar una mala sanidad del ejemplar”; y el informe de 13 de junio de 2019 de la Policía Local señala que “una parte importante del tronco se encuentra dañada y en mal estado, debido a que se ha producido una putrefacción del árbol debilitando su verticalidad”.

Esto último apunta al mal estado del árbol, de modo que no habría ninguna duda de la existencia de nexo causal. Pero en todo caso, fuese o no ésta la causa de la caída, dado que no existe más prueba que la referida, es claro que algún factor ha causado la caída y que, como se dijera en el dictamen 866/2019, no concurriendo ninguna circunstancia que pudiera provocar la ruptura del nexo causal, debe considerarse la concurrencia de responsabilidad objetiva por parte de la Administración.

Efectivamente. Como ya dejó afirmado este Consejo Consultivo en sus dictámenes 878/2010, 196/2013, 813 y 814/2013, con independencia de cuál sea el nivel de exigencia de la calidad de la actividad de la Administración en orden a ejecutar el mantenimiento y conservación del arbolado público, no solo existe responsabilidad cuando el funcionamiento sea anormal, sino que también cuando éste sea normal, siempre y cuando el mismo sea determinante del daño, y en este caso no consta el juego de factores externos (como podría ser el viento o la acción de un tercero la cual no está probada) que hayan incidido en la producción del daño, lo que lleva, como hiciera este Consejo, entre otros, en los dictámenes 94/2008, 695/2009 y 878/2010, a afirmar la existencia de relación causal entre el funcionamiento del servicio y el daño por el que se reclama.

Analizado el expediente y las circunstancias que rodean el siniestro, este Consejo Consultivo entiende que en este caso el evento dañoso se ha producido por caso fortuito pues se trata de un acontecimiento o hecho imprevisible pero inserto en el funcionamiento interno del servicio y evitable mediante las oportunas inspecciones, cuidados y controles, para evitar su caída y la causación de posibles daños como el producido.

Así lo hemos dejado afirmado en nuestro dictamen 746/2019, en el que conforme a reiterada doctrina de este Consejo Consultivo y del Tribunal Supremo (por todas, las sentencias de 25 de noviembre de 2000 y 19 de abril de 2001) se partía de la premisa de la concurrencia de caso fortuito, esto es, de un evento interno intrínseco, inscrito en el funcionamiento de los servicios públicos -en este caso el mantenimiento de las ramas de los árboles en condiciones de seguridad para los ciudadanos- por la misma consistencia de sus elementos. Ello en el bien entendido de que tratándose de caso fortuito concurre la debida indeterminación e interioridad que le diferencia de la exoneradora fuerza mayor: indeterminación porque la causa productora del daño es desconocida (o por decirlo con palabras de la doctrina francesa: falta de servicio que se ignora) e interioridad del evento en relación con la organización en cuyo seno se produjo el daño. Dicho de otro modo, se trata de un evento intrínseco, lo que viene a significar que está directamente conectado al funcionamiento mismo de la organización, inscrito en el funcionamiento de los servicios públicos, producido por la misma consistencia de sus elementos, con causa desconocida (sentencia del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 1974).

Por todo ello ha de concluirse que en este caso concurre la debida relación de causalidad entre el resultado lesivo y la actividad de la Administración responsable sin que, por todo lo anteriormente razonado pueda entenderse que se haya producido interrupción en el nexo causal por fuerza mayor ni por la acción de un tercero al no haberse probado por quien tiene la carga de hacerlo.

Por tanto, este Consejo considera que la relación de causalidad se ha acreditado y que, por ello, la reclamación, como se postula por la Administración, ha de estimarse.

V

Respecto a la cuantía indemnizatoria, la parte reclamante solicita 71.909,92 euros. La Administración considera que la indemnización solo alcanza los 37.574,49 euros. Ambas valoraciones se fundan en la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de Reforma del Sistema para la Valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

Teniendo en cuenta que la Administración se funda en un razonado informe pericial, este Consejo considera ajustada a Derecho la propuesta de resolución. En este orden de cosas, y entre otras consideraciones, es aceptable que la fecha de alta sea considerada como el *dies ad quem* del tiempo de curación, así como lo es también la calificación de los diferentes días por pérdida de calidad de vida (ninguno como muy grave -no poder realizar la casi totalidad de las actividades esenciales de la vida ordinaria-; 4 días como graves, los que estuvo hospitalizada; y el resto como moderados).

CONCLUSIÓN

Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución estimatoria parcial del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Almuñécar (Granada) a instancia de doña ML.P.R.