



Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones

Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Quijano González, 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 20 de septiembre de 2007, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de 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 4 de septiembre de 2007 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. yyyyy, en nombre y representación de 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 6 de septiembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 782/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo en funciones, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- Con fecha 7 de febrero de 2006, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D. yyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.



Manifiesta en su escrito lo siguiente: "El 22 de febrero de 2005, entre las 21,15 y las 21,30 transitaba por la calle xxxxx cuando a la altura y confluencia de la calle xxxxx tropecé con la plancha metálica que se observa en las fotos adjuntas. Esta plancha, que cubría una toma de gas o agua, supuestamente de una obra próxima, sobresalía, como también muestran las fotos, unos centímetros en relación con el pavimento.

»Fue esta circunstancia la que motivó el 'tropezón', y la posterior caída, que dio lugar a las lesiones que se detallan en el parte médico oportuno que también se adjunta.

»(...) Fractura subcapital de húmero derecho. Sutura herida incisa en zona supracilar derecha.

»(...) 3.000 euros, sin perjuicio del más o del menos.

»(...) Necesidad de un período de rehabilitación del húmero, desde el 7 de abril de 2005 a 9 de mayo, que continúa en el domicilio, cuyos partes de consulta se adjuntan, acompañados de la petición médica de rehabilitación . Otras secuelas en mano izquierda y codo derecho (Bursitis)".

Acompaña a su reclamación:

- D.N.I del interesado.
- Hoja de asistencia de urgencias del Hospital hhhhh de xxxxx, con historia clínica y exploración.
- Fotografías de la plancha metálica con la que el interesado dice que tropezó.
- Declaraciones juradas de testigos, en concreto de Dña. vvvvv y de Dña. ppppp.

Solicita en su escrito una indemnización total de 3.000 euros, sin perjuicio del más o del menos, por los daños producidos.



Segundo.- Con fecha 16 de febrero de 2006 se requiere informe al Director de Área de Ingeniería Civil. Dicho informe es emitido el 22 de febrero de 2006 por el Jefe de Servicio de Vialidad, señalando que: "1º.- Los daños denunciados están directamente relacionados con la construcción del edificio que afecta tanto a la confluencia de la xxxxx con xxxxx, como a la xxxxx.

»2º.- Deben reclamarse dichos daños a la empresa responsable, cuya denominación se desconoce, pudiéndose obtener la misma a través del Área de Ordenación Local, competente en el otorgamiento de licencias de edificios".

Tercero.- El 27 de febrero de 2006 se requiere al Director del Área de Ordenación Local informe sobre la empresa encargada de la construcción del edificio.

Con fecha 1 de marzo de 2006 se emite informe en el que se indica que el titular de la licencia del edificio sito en xxxxx y xxxxx es "fffff".

Cuarto.- Con fecha 16 de marzo de 2006, notificado el 30 de marzo, se concede trámite de audiencia al titular de la licencia, para que en el plazo de diez días formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

El 18 de abril de 2006, se presentan alegaciones por D. mmmmm, en nombre y representación de la empresa "fffff" (representación que entendemos que el Ayuntamiento tiene acreditada en función de los documentos incorporados al expediente de concesión de la licencia), en las que manifiesta que: "por lo que respecta a los hechos descritos, señalar que la obra sita en la xxxxx, ha sido adjudicada y se está ejecutando por ddddd (...)".

Quinto.- Mediante escrito de fecha 6 de julio de 2006, se remite el expediente al Asesor Jurídico para que emita informe. Éste a su vez solicita informe de la dirección facultativa de la obra sobre diversos extremos, tales como el motivo de colocación de la chapa, fecha de colocación y retirada, medidas de seguridad adoptadas, permisos obtenidos para su colocación y persona que ordenó la colocación de la tapa.



Sexto.- Con fecha 19 de febrero de 2007 la empresa ffff presenta un escrito sin dar respuesta a los extremos solicitados por el Asesor Jurídico, limitándose a manifestar que “la que suscribe comenzó a ejercitar la Dirección Facultativa de la mencionada obra en fecha 14 de octubre de 2005 por lo que le es imposible responder a lo sucedido en fechas anteriores”.

Séptimo.- Con fecha 15 de mayo de 2007 se emite informe por el Asesor Jurídico, en el que se dice: “De las actuaciones practicadas se desprende que la chapa metálica con la que tropezó el reclamante fue colocada sin autorización alguna por parte del Ayuntamiento de xxxxx por la empresa constructora del edificio sito en xxxxx y xxxxx, ddddd, siendo promotora ffff, y sin que se haya podido esclarecer el motivo de su ubicación y el tiempo durante la que permaneció en la vía pública.

»Así las cosas, habida cuenta que es responsabilidad de la empresa constructora el obtener el correspondiente permiso municipal para ocupar la vía pública con elementos de obras (art.16 de la Ordenanza Municipal de Seguridad Vial), como el adoptar la señalización y la defensa oportuna de tales obras, el incumplimiento por parte de ddddd, de tales obligaciones, constituye en esta sede un hecho de tercero que interrumpe el nexo de causalidad entre los daños reclamados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales (...)”.

Octavo.- Con fecha 6 de junio de 2007, notificado el 18 de junio, se concede el trámite de audiencia a la interesada para que en el plazo de diez días formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime pertinentes. No consta la presentación de alegaciones.

Noveno.- El 17 de julio de 2007 se formula la correspondiente propuesta de resolución desestimando la petición de responsabilidad patrimonial, al considerar que no existe relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público.

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

3ª.- Concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Sin embargo hemos de hacer una matización en cuanto a la representación. Conforme al artículo 32.3 de la referida Ley 30/1992, para formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones o renunciar derechos a nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado. Así, se manifiesta por la jurisprudencia que para formular reclamaciones en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación mediante documento público, documento privado con firma notarialmente legitimada, o poder apud acta.

En este caso, no consta acreditada la representación del reclamante que actúa en nombre del interesado. No obstante, al haberse admitido la reclamación por parte de la Administración, se presume que consta ante la misma la representación del interesado por cualquiera de los medios que señala al efecto el artículo citado, debiendo haberse puesto de manifiesto esta circunstancia en el expediente administrativo.



Sin embargo, y con el fin de evitar más retrasos en la resolución del expediente, este Órgano Consultivo considera procedente entrar a conocer el fondo del asunto, advirtiendo que la acreditación de la representación debe solventarse antes de dictar la correspondiente resolución de la reclamación presentada, para no incurrir en una causa de anulabilidad, conforme al artículo 63 de la Ley 30/1992, citada.

Al respecto, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 104/1997, de 2 de junio, "a falta de acreditación de la representación procesal, si el defecto se reduce a aquélla, tiene carácter subsanable, de forma que no puede conllevar automáticamente la inadmisión del escrito sino hasta después de ser requeridos, y no aportados, los documentos omitidos". (También Sentencias del mismo Tribunal 163/1985, 117/1986, 132/1987, 59/1988, 174/1988, 6/1990, 92/1990, 213/1990, 133/1991 y 350/1993).

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia, en virtud de lo establecido en los artículos 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 19 del Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración de otras en sus órganos directivos centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

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 el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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.- El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

El interesado ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En efecto, el suceso aconteció el 22 de febrero de 2005 y la rehabilitación finalizó el 9 de mayo del mismo año, presentándose la reclamación el 7 de febrero de 2006, dentro pues, del plazo legalmente establecido para ello. Tal y como dispone el mencionado artículo, en caso de daños de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.



En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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”, 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.

6ª.- En cuanto al fondo del asunto, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece: “1. 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”.

En el expediente que nos ocupa, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante y la regularidad formal de la petición, la única cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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 defectuoso funcionamiento del servicio público, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento de dicho servicio y el daño producido.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 5 de junio de 1998, señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material 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 del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Por otro lado, es doctrina de nuestro 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” (Sentencia de 27 de diciembre de 1999).

Por lo tanto, para que responda la Administración es preciso que exista una relación directa de causa-efecto entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido, de manera que no se vea interrumpida por la actuación de terceros o por la propia negligencia del perjudicado. La Administración, como ya manifestamos anteriormente, no actúa como aseguradora universal, no extendiéndose por lo tanto su responsabilidad 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.

Así se ha pronunciado la jurisprudencia al respecto, señalando 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”.

Por otra parte, el concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non*, condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto entre el daño alegado y el



funcionamiento del servicio público correspondiente, o, como dice la expresión legal (artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.

Del examen de los documentos incorporados al expediente, resulta la ruptura del nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento de los servicios públicos. En este caso claramente se deduce la intervención de un tercero; tal y como informa el Jefe de Servicio de Vialidad, los daños denunciados están directamente relacionados con la construcción del edificio que afecta tanto a la confluencia de la xxxxx con xxxxx, como a la xxxxx. Por lo tanto la reclamación debe dirigirse contra la empresa responsable.

Por el Director del Área de Ordenación Local se informa de que la empresa titular de la licencia del edificio sito en xxxxx y xxxxx es "fffff", la cual, en el trámite de audiencia que le es concedido, señala que la obra sita en la xxxxx, ha sido adjudicada y se está ejecutando por ddddd.

El artículo 98.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León dispone que: "las licencias urbanísticas se otorgarán dejando a salvo el derecho de propiedad sin perjuicio de terceros, salvo que afecten al dominio público o suelos patrimoniales".

Conforme al artículo 301 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 2/2004, de 29 de enero, el otorgamiento de licencia urbanística, además de los efectos previstos en la legislación del Estado en cuanto a su exigibilidad para la autorización e inscripción de escrituras de declaración de obra nueva, legitima a su solicitante para realizar los actos de uso del suelo autorizados por la misma, en las condiciones señaladas en la normativa urbanística, en las demás normas aplicables y en la propia licencia.

El artículo 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 establece que: "1.- Las autorizaciones y licencias se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero.

»2.- No podrán ser invocadas para excluir o disminuir la responsabilidad civil o penal en la que hubieren incurrido los beneficiarios en el ejercicio de sus actividades".



En el artículo 16 de la Ordenanza Municipal de Seguridad Vial se señala que es responsabilidad de la empresa constructora el obtener el correspondiente permiso municipal para ocupar la vía pública con elementos de obras, así como el adoptar la señalización y la defensa oportuna de tales obras.

Se ha producido así un incumplimiento por parte de ddddd, de tales obligaciones y, por lo tanto, nos encontramos ante un hecho de tercero que interrumpe el nexo de causalidad entre los daños reclamados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

De lo hasta aquí expuesto se pone de manifiesto la ruptura del nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento de los servicios públicos, al corresponder al titular de la licencia de obra adoptar la señalización y defensa oportuna de tales obras. Por lo tanto, no existe ninguna responsabilidad por parte de la Administración Pública.

En conclusión, ante la ruptura del nexo causal por la intervención de un tercero, procede desestimar la reclamación, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 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 desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyyy, en nombre y representación de 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.