



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero y
ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 17 de marzo de 2022, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1, en nombre y representación de Dña. yyy2*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 77/2022

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 11 de febrero de 2022 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. yyy1, en nombre y representación de Dña. yyy2, debido a los daños sufridos por la caída de una señal de tráfico.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 15 de febrero de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 77/2022 y se inició el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, 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. Herrera Campo.

Primero.- El 9 de julio de 2021 Dña. yyy1, en nombre y representación de Dña. yyy2, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, por los daños sufridos por esta el 3 de abril de 2021, sobre las 12:00 horas, al caer fortuitamente sobre ella una señal de tráfico, cuando caminaba por la calle cccc s/n de dicha localidad, ocasionándole varias lesiones.



Aporta copia de documentación a efectos de acreditar la representación, de anverso de DNI de la reclamante, de diligencia de comparecencia ante la Guardia Civil de 3 de abril de 2021 y de diversa documentación médica.

Solicita una indemnización de 23.830,20 euros, por los conceptos que detalla.

Previo requerimiento aporta copia del reverso del DNI de la reclamante, facturas por sesiones de fisioterapia y reportaje fotográfico de las lesiones sufridas.

Segundo.- El 21 de julio de 2021 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento, lo que se notifica a la interesada.

Tercero.- Acordada la apertura de un periodo probatorio figura en el expediente:

- Declaración testifical del alguacil del Ayuntamiento que acudió al lugar de los hechos ante el aviso de caída de una señal de tráfico, que no presenció el siniestro, y al llegar al lugar vio a la señora en el suelo, siendo atendida por los servicios médicos, y la señal caída a su lado (constan fotografías tomadas por él el día del siniestro).

- Declaración testifical de uno de los agentes de la Guardia Civil que se personaron en el lugar de los hechos, que manifiesta, en relación a lo que vio al llegar, que "Recibimos una llamada para acudir al lugar en el que, cuando llegamos la pareja de la Guardia Civil, vimos como una señora se encontraba en el suelo y una señal caída a su lado. En ese momento ya le estaban socorriendo los servicios médicos", sin que por tanto pudiera ver cómo se produjo la caída de la señal.

- Informe del encargado municipal de 26 de agosto de 2021, con el siguiente contenido:

"Se trata de una señal que se encuentra anclada al suelo a través de su instalación en un agujero con un casquillo de hierro sujeto con un taco químico, del diámetro adecuado, 90 mm, de una profundidad aproximada de 30 cm, suficiente para que la señal quede estable e inmóvil. Además, para asegurar la estabilidad, quietud y seguridad de la misma, se fabricaron por una empresa especializada unas cuñas denominadas de `media caña`, que se



introducen en el sobrante del diámetro del orificio, quedando perfectamente estable y anclada la señal en cuestión.

»Por parte de los servicios municipales, se desarrolla con cierta frecuencia la labor de retirar la señal del lugar previsto para su anclaje y depositarla temporalmente en un lugar seguro cuando resulta necesario, y posteriormente volver a colocarla debidamente en el lugar habilitado al efecto descrito anteriormente, introduciendo las cuñas de media caña en el orificio y dejando la señal perfectamente colocada lo más parecido a como si estuviera soldada al suelo, resultando muy difícil poder retirar la señal si no es por personal especializado”.

- Informe elaborado el 2 de septiembre de 2021 por arquitecto colegiado, en el que, acompañando fotografía, se hace constar:

“En relación con el expediente de referencia, se procede a visitar el lugar en el que se encuentra la señal de tráfico. Se trata de un elemento formado por un poste metálico y una señal direccional en su zona superior con una altura aproximada de 2,50 m. en la actualidad se encuentra recibida en el pavimento con mortero de cemento en una profundidad que no se ha podido precisar, aunque el elemento presenta una estabilidad aparentemente adecuada.

»No puede precisarse el estado de dicha señal en el momento inmediatamente anterior a su caída, no obstante, junto a su posición actual se aprecia el punto de colocación previo. Se trata de una perforación circular en el hormigón del que se compone el pavimento con una profundidad aproximada de 30 cm. en el que se colocaría la base de la señal, presentando una vez encajada una cierta holgura que precisaba del empleo de cuñas de media caña para estabilizar el elemento y fijarlo en su posición vertical. Este sistema, permite una correcta fijación y estabilización del elemento empleándose generalmente en fijaciones de carácter provisional sin riesgo de que de manera espontánea se caiga, no pudiendo en este caso establecerse causalidad entre su colocación y la caída del elemento que provoca los daños”.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia, el 3 de noviembre de 2021 la reclamante presenta escrito de alegaciones en el que reitera su pretensión inicial.

Previo requerimiento a los efectos de que se justifique el lucro cesante reclamado, consta en el expediente un escrito de alegaciones de fecha 23 de



diciembre, así como una serie de fotocopias bajo el título "listado de datos económicos", que se dicen relativos ingresos obtenidos en periodos anteriores.

Quinto.- El 4 de febrero de 2022 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, por entender no haber quedado probada la relación de causalidad entre los daños alegados 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.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León. Corresponde 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, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, 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 (LBRL), en relación con el artículo 92 de la LPAC.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en los artículos 65.1 y 67.1 de la LPAC.

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 (LRJSP), a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

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) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad 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) 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) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo, se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, este Consejo Consultivo, a diferencia de la Administración consultante, considera que la reclamación debe estimarse.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la LBRL 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 2568/86, de 28 de noviembre.

El Ayuntamiento tiene la obligación de mantener las vías públicas en condiciones adecuadas para el tránsito de personas y vehículos. Así se



desprende del artículo 25.2.d) de la LBRL, que atribuye al municipio la competencia en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, competencia que a tenor del artículo 26.1.a) de la misma Ley, que se refiere expresamente a la pavimentación de las vías públicas, resulta obligatoria en todos los municipios.

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".

Finalmente, como recoge el artículo 57.1 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, el titular de la vía tiene la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales.

La cuestión planteada consiste en determinar si los daños alegados por la reclamante han sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

A este respecto ha de considerarse 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".



A estos efectos, corresponderá a la parte interesada acreditar que los daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento del servicio público, 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 (LEC), y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 67.2 de la LPAC. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

En el supuesto examinado, la Administración considera que no procede estimar la reclamación dado que, en atención a la fijación de la señal, aún provisional, resulta prácticamente imposible o muy complicado que se haya podido caer. La propuesta de resolución refiere que, a pesar de llevar instalada muchos años, nunca ha existido ningún incidente y los servicios municipales revisan su buen estado con frecuencia, considerando que no está probado que los daños deban su causa a la caída de la señal, o que esta se hubiera podido caer sin haber sido previa o simultáneamente manipulada, o incluso que concurriera fuerza mayor.

No obstante lo indicado, en atención no solamente a la declaración testifical del alguacil, sino también y fundamentalmente a la declaración prestada por el agente de la Guardia Civil, que refiere que tras recibir una llamada para acudir al lugar, observan como una señora se encontraba en el suelo y una señal caída a su lado, así como que en dicho momento ya le estaban socorriendo los servicios médicos, indiciariamente puede apreciarse que los daños pudieron producirse en la forma que refiere la reclamante.

Por otro lado, debe recordarse que es a la Administración a la que corresponde la carga de probar los hechos impositivos, en este caso, una intervención negligente de la víctima (que la Administración ni siquiera insinúa), o la posible intervención de un tercero en la producción del daño. No existe en el expediente informe técnico alguno que pueda permitir apreciar, de un modo suficiente, que haya existido un hecho externo que hubiera provocado la caída de la señal, lo que debería haber sido objeto de prueba suficiente.

En definitiva, no constando la intervención terceros extraños a la organización del servicio, determinantes de la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio y los daños alegados, procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por los daños causados.



6ª.- Respecto al importe de la indemnización, dado el sentido desestimatorio de su propuesta, la Administración no ha entrado a valorar los concretos daños que se reclaman, motivo por el cual habrán de determinarse y valorarse en un posterior procedimiento contradictorio instruido al efecto.

Como criterio de evaluación de los daños es posible acudir al que proporciona 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, cuyo valor como criterio de referencia a tales efectos se destaca ahora expresamente por el artículo 34.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre: "La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado. En los casos de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social".

La cuantía que resulte deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con el artículo 34.3 de la LRJSP.

No obstante lo anterior, este Consejo Consultivo tiene que realizar una serie de precisiones, relativas a la necesidad de que los daños sufridos sean adecuadamente alegados y debidamente probados por la reclamante, debiendo poder vincularse los mismos necesariamente al siniestro sufrido.

En el informe médico de urgencias aportado por la reclamante tan solo consta como diagnóstico principal "traumatismo de codo derecho", y como tratamiento, paracetamol o ibuprofeno, si precisa por dolor. Consta haber sido revisada por traumatología de guardia, no apreciándose fractura, sin que conste más documentación médica pese a que se indica revisión en consulta de traumatología en 10 días.

No aparece en ningún momento que se haya prescrito médicamente 20 sesiones de fisioterapia, no apareciendo su indicación concreta y vinculación al siniestro del que trae causa la presente reclamación.

Por lo que afecta al lucro cesante, como pérdida de capacidad de ganancia por trabajo personal y, en particular, en el perjuicio que sufre el lesionado por la pérdida o disminución neta de ingresos provenientes de su



trabajo, es preciso indicar que la documentación aportada por la reclamante no prueba la existencia del mismo y su cuantía.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria, en los términos indicados en este dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1, en nombre y representación de Dña. yyy2, debido a los daños sufridos por la caída de una señal de tráfico.

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