



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 20 de abril de 2006, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxxxx*, 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 22 de marzo de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxxx, representada por Dña. yyyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de marzo de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 346/2006, 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 la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El 12 de marzo de 2004 es remitido por el servicio de correos un burofax expedido por Dña. xxxxx, en el que manifiesta lo siguiente:

“El pasado 12 de marzo de 2003 a las 13,00 horas Dña. xxxxx, mayor de edad, de esta vecindad, con domicilio en la calle xxxx nº 13-17, ático D, sufrió una caída en una calle lateral junto a la Avda. xxxx cuando se dirigía a



la Carnicería xxxx. La calle se encontraba en obras y al bajar la acera, donde ahora han pintado el paso de cebrá, había grava y se cayó sobre el hombro derecho, sufriendo una luxación de tipo VI de Neer, de la que fue intervenida quirúrgicamente realizando artoplastia de hombro cementada bipolar modelo Solar. En la actualidad no ha recibido el alta médica y se encuentra en rehabilitación toda vez que sufre dolores y todavía no tiene movilidad completa del brazo. Una vez que conozcamos las secuelas se pondrá en conocimiento de este Ayuntamiento, al efecto de precisar la indemnización que solicitamos por la caída sufrida en la vía pública motivada por las obras existentes. En el periodo probatorio aportaremos testifical de las personas que fueron testigos de la caída”.

Segundo.- El burofax es remitido el día 30 de abril de 2004 al Director del Área de Ingeniería Civil y Medio Ambiente, a fin de que se emita el correspondiente informe técnico.

El 31 de mayo de 2004, los responsables del Área de Ingeniería Civil y Medio Ambiente emiten un informe en el que se hace constar: “Con los datos que figuran en el expediente es imposible averiguar dónde ha sido el accidente y por tanto, tampoco es posible emitir informe técnico”.

Tercero.- Mediante escrito de 5 de octubre de 2004, se da trámite de audiencia a qqqqq (recibiendo la notificación el 8 de octubre de 2004), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime oportunos.

El 20 de octubre de 2004 la empresa remite un escrito de alegaciones en el que señala:

“Revisada la documentación aportada, con los datos acreditados no es posible averiguar donde ha sido el siniestro (el informe del Servicio de Medio Ambiente de ese Ayuntamiento se manifiesta en el mismo sentido), por lo que qqqqq no puede hacerse responsable de la indemnización solicitada sin realizar la más mínima comprobación y evaluación de los hechos.



»Deberá, por tanto, resolverse dicho expediente en el sentido de no existir responsabilidad alguna de qqqqq”.

Cuarto.- El 14 de febrero de 2005 el asesor jurídico del Ayuntamiento de xxxxx emite un informe en los siguientes términos:

“Primero.- El artículo 70.1 de la Ley 30/1992, exige en las solicitudes ‘la firma del solicitante o autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio’.

»En el supuesto que nos ocupa, la solicitud de la reclamante carece de firma y no consta el D.N.I. de quien lo suscribe.

»Segundo.- No obstante lo anterior, como tal defecto puede subsanarse en el trámite de audiencia, entrando en el fondo de la cuestión, la reclamante omite por completo las circunstancias fácticas en que se produjo el accidente, especialmente la vía pública en que sufrió la caída, por lo que resulta imposible establecer un nexo de causalidad entre los daños reclamados y los servicios públicos municipales.

»Así las cosas, habida cuenta que la carga de la prueba incumbe a quien reclama, procede desestimar la reclamación”.

Quinto.- Mediante escrito de 17 de febrero de 2005, notificado a la interesada el 28 de marzo de 2005, se le da traslado del informe jurídico, concediéndole un plazo de diez días para que formule las alegaciones y presente los documentos que estime convenientes para la defensa de su derecho.

Sexto.- El 7 de abril de 2005, tiene entrada en el registro general del Ayuntamiento un escrito presentado por la representante, en el que se identifica el lugar de los hechos y solicita que se reconozca el derecho de su representada a percibir, en concepto de indemnización, la cantidad que resulte de valorar los días de baja, las secuelas y los gastos derivados del tratamiento de rehabilitación al que se había sometido. Solicita, igualmente, que se tenga por propuesta la prueba en los términos que manifiesta en el escrito de alegaciones.



Junto con el escrito de alegaciones aporta la siguiente documentación:

- Escrito manuscrito por la reclamante en el que otorga poder de representación a favor de Dña. yyyyy y D. vvvvv para actuar en su nombre, en relación con el asunto sobre el que versa la reclamación.

- Copia del documento nacional de identidad de Dña. yyyyy.

- Informe de alta del Hospital hhhhh de xxxxx.

- Informe clínico emitido el 27 de mayo de 2003 por el Servicio de Rehabilitación del Hospital xxxxx, en los siguientes términos:

“La citada paciente, tratada en el Servicio postintervención quirúrgica de artoplastia de hombro derecho a fractura humeral, es dada de alta en el servicio por traslado de domicilio.

»Precisa continuar el tratamiento de rehabilitación.

»Presenta Hombro BA abducción antepulsión 80°, rotación externa e interna 70°”.

- Factura emitida por el Dr. ppppp por valor de 300 euros, correspondiente al tratamiento rehabilitador abonado por la interesada.

Séptimo.- El 29 de abril de 2005, el asesor jurídico del Ayuntamiento de xxxxx emite un nuevo informe en los siguientes términos:

“Dado que la solicitud adolecía de ciertos defectos formales, y la reclamante no fue expresamente requerida para su subsanación, procede la apertura de un periodo para practicar las pruebas propuestas, si bien la documental a solicitar del Hospital xxxxx debe presentarse por la propia reclamante, pues se trata de información reservada que sólo se facilita a los interesados.

»Así mismo, como se identifica la calle en la que reprodujo el accidente, debe darse nuevamente audiencia a qqqqq, pero cuando se emita informe jurídico”.



Octavo.- El resultado de la actividad probatoria es el siguiente:

1º.- Se toma declaración a Dña. ddddd, testigo propuesta por la interesada, quien manifiesta que vio caer a la señora en un desnivel que había en la calle xxxx porque estaba roto el pavimento y faltaba un escalón. Indica la testigo que el paso de cebra no estaba señalado, que esa zona era de paso y que no estaba vallado pero que se veía claramente que era una zona de obras y que estaba toda la calle levantada.

A la pregunta de si la zona dónde se cayó la interesada era la zona señalizada para pasar la calle, responde que sí.

A la pregunta de cuál fue el lugar exacto en el que se cayó la interesada, la testigo responde que fue en un desnivel, que le dolía el brazo y que no sabe nada más.

2º.- Igualmente, se toma declaración a Dña. ggggg, testigo propuesta por la interesada, quien declara que la vio caída, que había mucha gente y que el accidente ocurrió en la esquina de la avenida de xxxx con la calle xxxx. Señala que era un paso de peatones que no estaba pintado y que no había vallas, y añade que en ese lugar se había caído mucha gente.

3º.- La interesada nuevamente aporta la documentación que a continuación se relaciona:

A) Informe clínico emitido por el Dr. wwww, del Servicio de Traumatología y Cirugía Ortopédica del Hospital xxxxx, en el que se hace constar:

“Paciente que sufrió fractura luxación de hombro derecho tipo VI de Neer el día 12 de marzo de 2003.

»Fue intervenida quirúrgicamente realizando artroplastia de hombro cementada bipolar modelo Solar.

»Posteriormente ha estado en programa de rehabilitación siendo favorable la evolución clínico-radiológica”.



B) Fotocopia de la prótesis cementada.

C) Informe de alta hospitalaria e informe clínico de 27 de mayo de 2003, que ya había aportado junto con el escrito presentado el 7 de abril de 2005.

D) Escrito de 26 de octubre de 2005 del Servicio de Traumatología del Hospital xxxxx, en el que se contesta a la solicitud de la interesada en los siguientes términos:

“Paciente intervenida en nuestro Servicio el día 16 de marzo de 2003, por fractura –luxación de hombro derecho tipo VI de Neer– practicándose artroplastia bipolar del hombro.

»Posteriormente, ha seguido controles en consulta externa, siendo la evolución satisfactoria y presentando limitación de la rotación externa, libre retropulsión de 80 grados. Radiológicamente no se aprecian signos de movilización u otro tipo de complicaciones de la prótesis”.

Noveno.- Concluido el periodo probatorio, el 20 de diciembre de 2005, el Asesor Jurídico del Ayuntamiento de xxxxx emite un tercer informe en los términos que pasa a transcribirse:

“Antecedentes.

»Primero.- Dña. xxxxx solicita responsabilidad al Ayuntamiento de xxxxx por la caída que sufrió el 12 de marzo en la C/ xxxx, al resbalar con grava existente en el pavimento.

»Segundo.- La testigo ddddd ha manifestado que la reclamante se cayó en un desnivel y que se veía claramente que era una zona de obras y que estaba toda la calle levantada.

»Fundamentos de derecho.

»Único.- Habiéndose producido la caída en una zona en la que claramente se advertía, por estar toda la calle levantada, que estaba en obras, cualquier peatón que hubiera caminado con la diligencia exigida no se habría



visto sorprendido por algún desnivel o por la presencia de grava en la superficie.

»Así pues, la falta de diligencia del reclamante interrumpe el nexo causal de causalidad entre los daños reclamados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

»En su virtud, esta Asesoría Jurídica propone a la Comisión Informativa de Economía y Hacienda la siguiente conclusión.

»Que procede desestimar la reclamación por la razón esgrimida en el fundamento del presente informe”.

Décimo.- Mediante escrito de 29 de diciembre de 2005, se remite a la interesada el informe jurídico emitido el 20 de diciembre de 2005, y se le da nuevo trámite de audiencia (recibiendo la notificación el 4 de enero de 2006), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos y justificaciones.

El 20 de enero de 2006 tiene entrada en el registro general del Ayuntamiento de xxxxx el escrito de alegaciones, en el que la interesada se ratifica en los extremos manifestados en la reclamación inicial, solicitando una indemnización de 52.067,89 euros, basándose, para ello, en el informe médico legal y forense emitido por el Dr. rrrrr el 12 de diciembre de 2005.

Undécimo.- El 22 de febrero de 2006, a la luz de las alegaciones formuladas por la parte reclamante, el asesor jurídico emite un nuevo informe en el que señala que se ratifica en el informe emitido el 20 de noviembre de 2005, y añade las siguientes consideraciones:

“En primer lugar debe tenerse en cuenta que la reclamante nunca ha referido que la causa de la caída fuera un desnivel, sino que siempre ha atribuido la caída a la existencia de grava en el suelo, extremo este que no ha sido acreditado en la prueba practicada, puesto que ninguno de los testigos ha referido que en el lugar de la caída existiera grava y menos que ésta fuera la causa del accidente.



»Además, el desnivel existente entonces era el mismo que existe ahora, es decir, el del paso de la acera a la calzada, y no por ello una caída que se produzca por tal causa puede entrañar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de xxxxx”.

Duodécimo.- En sesión celebrada el 7 de marzo de 2006, la Comisión Informativa de Economía y Hacienda propone, en concordancia con el informe jurídico, desestimar la reclamación formulada.

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 Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado g), 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.

No obstante, es preciso hacer una observación a la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial, toda vez que existe una evidente tardanza en su tramitación. Así, mientras que el escrito de reclamación se remitió el 12 de marzo de 2004, hasta el día 7 de marzo de 2006 no se emitió la propuesta de resolución, lo que necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos



a 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, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización de responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde del Ayuntamiento a favor de aquélla, 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.

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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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 (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), 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 la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por Dña. xxxxx, representada por Dña. yyyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo que no existe responsabilidad por parte del Ayuntamiento de xxxxx por los daños causados.

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 2568/1986, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, establece que “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”.

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios para la “pavimentación de vías públicas urbanas”, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Debe entenderse que esta competencia incluye el mantenimiento y la conservación de dichas vías en condiciones adecuadas que permitan garantizar la seguridad de las personas y vehículos llamados a utilizarlas.

Tal como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Sentencia de 16 de abril de 2004, “(...) la pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no sólo de garantizar unas objetivas condiciones de salubridad del entorno urbano, sino también de garantizar condiciones objetivas de seguridad; seguridad para el tránsito de vehículos y seguridad para el tránsito de las personas. Esta competencia municipal debe entenderse como servicio público, rechazándose la inclusión dentro del ámbito del artículo 106 de la Constitución Española un concepto estricto de servicio público”.

En el expediente que nos ocupa, la 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, ya citada.

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



probar que tales daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del mismo.

Recae sobre el interesado la carga de la prueba, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

En el supuesto objeto de análisis, la interesada manifiesta que sufrió una caída como consecuencia de la existencia de grava en la calzada por la que circulaba, procedente de las obras que, al parecer, estaba realizando la empresa qqqqq.

No obstante, de las pruebas practicadas, y más concretamente, de las declaraciones realizadas por las testigos propuestas por la interesada, no puede considerarse acreditada la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y el funcionamiento del servicio público.

Así, Dña. ggggg no aporta ningún dato que sirva para clarificar la causa del accidente sufrido por la interesada, puesto que solamente indica que la vio caída, que había mucha gente y que el accidente tuvo lugar en la esquina de la avenida de xxxx con la calle xxxx.

Por su parte, otra de las testigos, Dña. ddddd, manifiesta que vio caer a la señora en un desnivel que había en la calle xxxx porque estaba roto el pavimento y faltaba un escalón. Indica también que el paso de cebra no estaba señalado, que era una zona de paso y que aunque no estaba vallado se veía claramente que era una zona en obras y que estaba toda la calle levantada.

Como puede apreciarse, las declaraciones realizadas por las testigos propuestas por la interesada no corroboran la versión que ella misma proporciona en su reclamación, en cuanto a cuál fue la causa que produjo el accidente, ya que la reclamante se refiere, en todo momento, a la existencia de gravilla en la calzada, sin considerar en ningún momento que el desnivel descrito por una de las testigos fuera la causa de su accidente.



Por otra parte, según manifiesta el asesor jurídico en su informe de 22 de febrero de 2006, el desnivel al que se refiere la testigo corresponde al paso de acera a la calzada, sin que este extremo haya sido desvirtuado por ninguna de las pruebas aportadas por la interesada.

A la luz de lo expuesto, y teniendo en cuenta la inexistencia de atestado policial u otro tipo de informe oficial que ayudara a clarificar las causas que pudieron provocar el accidente sufrido por la interesada, debe concluirse que no pueden considerarse probadas las circunstancias que acrediten la relación de causalidad entre los daños sufridos por la interesada y el funcionamiento del servicio público.

Por ello, al no considerarse probada la existencia de relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el daño alegado por la parte reclamante, no procede analizar si la responsabilidad que, en su caso, pudiera derivarse del suceso acaecido, debiera ser asumida por la Administración o por la empresa encargada de las obras que, al parecer, se estaban realizando.

Por la misma razón, aunque no se ha dado audiencia a la empresa autora de las obras, una vez que se tuvo conocimiento exacto del lugar donde se produjo el accidente, en los términos que prevé el artículo 97 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, no se considera necesario el análisis de este extremo, ni de de las consecuencias que de tal omisión pudieran derivarse.

De este modo, el Consejo Consultivo comparte la propuesta desestimatoria formulada por la Comisión Informativa de Economía y Hacienda del Ayuntamiento de xxxxx.

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

presentada a instancia de Dña. xxxxx, representada por Dña. yyyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

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