



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 20 de julio de 2023, ha examinado *el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 259/2023**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 9 de junio de 2023 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 Dña. yyy1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 15 de junio de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 259/2023, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa su ampliación, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por 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 24 de agosto de 2021 Dña. yyy1 presenta ante el Ayuntamiento de xxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la calle ccc1, en su confluencia con la calle ccc2, de dicha ciudad. En su escrito indica que el día 23 de agosto de 2021, en torno a las 21:30 horas, al salir del estanco, y al



no poder caminar por la acera debido al andamiaje colocado en la misma, se vio obligada a salir a carretera, donde tropezó al enredársele los pies con un resto que no vio de los plásticos de las obras realizadas en fachadas, cayendo del lado izquierdo, debido a lo cual sufrió fractura de muñeca de su brazo izquierdo.

Junto con su reclamación aporta copia de informe clínico de urgencias y de Documento Nacional de Identidad.

Tras ser requerida el 6 de septiembre de 2021 para la subsanación de la solicitud, el 17 de septiembre siguiente incorpora la información relativa a los testigos que presenciaron la caída.

El 28 de septiembre de 2021 presenta nuevo escrito en el que se reitera en su reclamación inicial y cifra el importe de la indemnización en 10.000 euros. Y declara no haber recibido ninguna otra cantidad por el mismo concepto.

A la reclamación se une el parte de intervención policial remitido por el jefe de la Policía Local el 24 de agosto de 2021.

**Segundo.-** Por Decreto de Alcaldía de 11 de octubre de 2021 se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y se nombra instructora del procedimiento, lo que se notifica a la parte interesada y a la compañía aseguradora del Ayuntamiento.

**Tercero.-** El 14 de diciembre de 2022 la arquitecto técnico de la Sección de Patrimonio Histórico del Ayuntamiento de xxxx emite informe, acompañado de planos y fotografías, en el que manifiesta que: "La concejalía de Patrimonio Histórico, que gestiona las ayudas del Área de Rehabilitación Urbana "ccc3 – ccc4" no tuvo conocimiento de la caída de esta persona. De la solicitud realizada por la interesada se desprende que no existe deficiencia de la vía, si no restos de plásticos en la calzada procedentes de la obra que pudieron causar la caída de esta persona.

»Las obras no las promovió el Ayuntamiento de xxxx. Las obras de rehabilitación de las fachadas que se estaban ejecutando en la calle ccc2 las promovió la Comunidad de Propietarios ccc2, 5, (...) y se le concedió una ayuda del Área de Rehabilitación Urbana "ccc3", que gestiona el Ayuntamiento de xxxx, para las obras de rehabilitación del edificio situado en calle ccc2 nº 5 (expte 243/2022/PG1201 ).



»Esta C.P. adjudicó las obras a la empresa qqqq, S.L. (...).

»Según el "Proyecto de montaje, utilización y desmontaje de andamios" redactado por el Ingeniero técnico agrícola D. yyy2, que se sirvió de base para la concesión de la licencia de ocupación de vía pública, realizada por qqqq, S.L (expte 233/2021/P34001), el andamio en sus tres fachadas disponía de un paso peatonal bajo el andamio de una anchura mínima de 1,20 m que permitía el paso por las aceras durante la ejecución de las obras. [ ....]

»Por otra parte, según se comprueba en la documentación fotográfica que consta en el expediente, que el paso peatonal se instaló siguiendo las indicaciones del proyecto. [...] Esta concejalía no recibió quejas de otras personas por los mismos hechos".

**Cuarto.-** El 17 de enero de 2023 la aseguradora del Ayuntamiento presenta un escrito en el que expone que: "Visto informe técnico recibido, consideramos que la responsabilidad patrimonial del asegurado no queda acreditada.

»La caída no guarda relación con el estado de la vía, sino con material de la obra próxima.

»La reclamante, tampoco, prueba forma ocurrencia, nexo causal y acreditación económica de la indemnización reclamada.

»Por todo ello, consideramos que la reclamación debe ser desestimada".

**Quinto.-** El 8 de febrero de 2023 se pone de manifiesto el expediente, y se otorga trámite de audiencia a la interesada, que no presenta alegaciones.

**Sexto.-** El 8 de junio de 2023 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, por considerar que no existe nexo de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido por la reclamante.

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

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido, en lo sustancial, con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

No consta sin embargo trámite de audiencia efectuado a la comunidad de propietarios promotora de las obras realizadas en la fachada del inmueble.

Tampoco figura en el expediente acuerdo del órgano instructor en relación con la admisión o inadmisión de la prueba testifical propuesta por la reclamante, si bien se entiende que sí constan elementos de juicio suficientes en relación con las circunstancias en que se produjo la caída.

Cabe además poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (24 de agosto de 2021) hasta que se formula la propuesta de resolución (8 de junio de 2023). Una circunstancia que necesariamente ha de considerarse como una infracción de los principios y criterios que han de regir la actuación de la Administración, recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

**3ª.-** Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC.

La competencia para resolver la reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a lo establecido en los artículos 21.1.s), 21.3 y 23.4 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 el artículo 67.1, párrafo primero, 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 LRJSP, a las que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la 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 la 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.-** Acreditada la realidad y certeza de los hechos alegados y 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 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 2.568/86, de 28 de noviembre.

Resulta indiscutible la competencia de los municipios para la "pavimentación de vías públicas" de acuerdo con el artículo 26.1.a) de la LBRL, lo que necesariamente incluye su mantenimiento, así como en materia de "medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas" tal como dispone el artículo 25.2.b) de la misma LBRL.

Este precepto debe ser considerado junto con 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 "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".

Tal y como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, entre otras en Sentencias de 16 de abril de 2004 y de 8 de marzo de 2019, "(...) la pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no solo 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".

No obstante lo anterior, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquel que pueda producirse. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que "la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación 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 administrativo, porque de lo contrario, como



pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (a.e. Sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que "aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla".

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, 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".



Para que responda la Administración es precisa, pues, una relación de causalidad entre el hecho y el daño producido, que no sea interrumpida por la actuación de terceros o la propia víctima.

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la parte reclamante 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 LPAC. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

**6ª.-** En cuanto al fondo del asunto, la Administración consultante fundamenta la desestimación de la reclamación en que "(...) dado que el primer elemento que debe acreditar la reclamante para que pueda prosperar la acción de responsabilidad patrimonial que ejercita es el de la existencia de un daño, daño que tiene que ser efectivo, individualizado y susceptible de valoración patrimonial, la reclamante no cumple con tal exigencia al no haber cuantificado el daño que ha sufrido y que le ha llevado a presentar la reclamación que nos ocupa". En relación con esta cuestión, es cierto que la reclamante fija la indemnización solicitada en 10.000 euros, sin indicar los criterios utilizados para la determinación de la valoración del daño, de forma que este Consejo comparte las afirmaciones contenidas en la propuesta de resolución.

En segundo lugar, la propuesta fundamenta la desestimación en el hecho de que la obra en cuestión no había sido promovida por el Ayuntamiento de xxxx. E indica que, "(...) resultando del informe de la Arquitecto Técnico de la Sección de Patrimonio Histórico del Ayuntamiento de xxxx que `las obras no las promovió el Ayuntamiento de xxxx. Las obras de rehabilitación de las fachadas que se estaban ejecutando en la calle ccc2 las promovió la Comunidad de Propietarios ccc2, 5, con CIF vvvv [...]`, se puede concluir que no existe relación de causa efecto entre el funcionamiento del servicio público y los daños reclamados, por lo que se puede concluir que no existe responsabilidad por parte del Ayuntamiento de xxxx".





Sin embargo, este Consejo Consultivo, como a continuación se expondrá, no comparte tal criterio.

A la vista del atestado de la Policía Local, y de la declaración de la propia reclamante, puede considerarse debidamente acreditado que la caída fue motivada al tropezar con material plástico procedente de unas obras en las fachadas de un inmueble promovidas por una comunidad de propietarios.

El informe de la arquitecta técnica municipal indica que la Sección de Patrimonio Histórico que gestiona las ayudas del Área de Rehabilitación Urbana "ccc3 – ccc4" no tuvo conocimiento de la caída de esta persona. Afirma además que "De la solicitud realizada por la interesada se desprende que no existe deficiencia de la vía, sino restos de plásticos en la calzada procedentes de la obra que pudieron causar la caída de esta persona". Mas adelante añade que "Las obras no las promovió el Ayuntamiento de xxxx. Las obras de rehabilitación de las fachadas que se estaban ejecutando en la calle ccc2 las promovió la Comunidad de Propietarios ccc2, 5 (...) y se le concedió una ayuda del Área de Rehabilitación Urbana 'ccc3', que gestiona el Ayuntamiento de xxxx, para las obras de rehabilitación del edificio situado en calle ccc2 nº 5 (expte 243/2022/PG1201 ).

»Esta C.P. adjudicó las obras a la empresa qqqq, S.L. (...)"

Ahora bien, ha de recordarse que, con independencia de quien fuera el promotor de las obras, el Ayuntamiento tiene la obligación de mantener las aceras en buen estado de conservación, de forma que los peatones puedan transitar con seguridad y sin peligro (artículos 25.2.d) y 26.1.a) de la LBRL). Por ello, el Ayuntamiento no puede, en este caso, exonerar su responsabilidad con el argumento de que los elementos que motivaron la caída procedían de una obra de titularidad privada. Como Administración titular de la vía pública debe asumir las obligaciones de cuidado y conservación de ésta, y su incumplimiento se erige en título de imputación de responsabilidad frente a dicha Administración por los daños que el mal funcionamiento de ese servicio viario pueda ocasionar.

Es más, esta responsabilidad se reconoce de forma implícita en el mismo informe de la arquitecta técnica municipal, que más adelante indica también que: "Según el 'Proyecto de montaje, utilización y desmontaje de andamios' redactado por el Ingeniero técnico agrícola D. yyy2, que se sirvió de base para la concesión de la licencia de ocupación de vía pública, realizada por qqqq, S.L (expte 233/2021/P34001), el andamio en sus tres fachadas



disponía de un paso peatonal bajo el andamio de una anchura mínima de 1,20 m que permitía el paso por las aceras durante la ejecución de las obras. [...]

»Por otra parte, según se comprueba en la documentación fotográfica que consta en el expediente, que el paso peatonal se instaló siguiendo las indicaciones del proyecto. [...] Esta concejalía no recibió quejas de otras personas por los mismos hechos”.

No obstante lo expuesto, y en cuanto a las circunstancias concretas en que se produjo la caída, la propia reclamante reconoce que abandonó la acera y salió a la carretera en vez de continuar avanzando por el paso libre existente bajo los andamios. Con respecto a esta cuestión, el informe de la arquitecta técnica indica, como queda dicho, que en el proyecto de montaje, utilización y desmontaje de andamios que sirvió de base para el otorgamiento de la licencia de ocupación de la vía pública se preveía que el andamio en sus tres fachadas disponía de un paso peatonal bajo el andamio de una anchura mínima de 1,20 m con el fin de permitir el paso por las aceras durante la ejecución de las obras. Las fotografías incorporadas al informe muestran que efectivamente existía un paso peatonal bajo el andamio, y la arquitecta municipal afirma que este se instaló siguiendo las indicaciones del proyecto. Tras habersele puesto de manifiesto el expediente, la reclamante no ha realizado alegaciones ni manifestación alguna en contra de las explicaciones técnicas expuestas, que pudieran justificar su decisión de abandonar la acera y circular por la calzada.

Por tanto, cabe concluir que la conducta de la reclamante contribuyó a la producción del resultado dañoso al no transitar por el lugar destinado al paso de peatones y al no extremar la diligencia al deambular en las inmediaciones de una obra.

De esta manera, las circunstancias expuestas determinan la ruptura del nexo causal entre funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las vías públicas y el daño irrogado a la reclamante, 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 Dña. yyy1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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