



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y  
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, 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 26 de abril de 2007, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. 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 15 de noviembre 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 por Dña. 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 16 de noviembre de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1119/2006, 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.-** Con fecha 19 de julio de 2006, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxxx un escrito de reclamación patrimonial de Dña. xxxxx debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera por la que transitaba.

Afirma que "el día 11 de julio del 2006, cuando me disponía a llevar a mi hijo a la ludoteca kkkkk para ir a trabajar, al pasar por el pasadizo que hay



entre los portales nº 35 y 37 de la calle xxxxx, que van a dar a una calle peatonal, me tropecé en una rampa que hay, debido a que las baldosas del suelo estaban levantadas, cayendo al suelo y produciéndome lesiones en el lado derecho del cuerpo y desperfectos en las gafas de ver valoradas en 300 €".

Como consecuencia de la caída la reclamante sufrió una brecha en la cara donde le tuvieron que dar dos puntos, dolor de cabeza durante varios días y dolor general por el golpe sufrido.

Solicita ser indemnizada por dichas lesiones, por el día que estuvo de baja y por los daños de las gafas, así como que sea arreglada la calle donde se produjo la caída.

Acompaña a su escrito el informe médico y fotografías del lugar donde se produjo el accidente.

**Segundo.-** Consta en el expediente un escrito de la compañía de seguros del Ayuntamiento, de fecha 28 de agosto de 2006, en el que se informa que proceden a "cancelar el siniestro por cuanto la reclamación es inferior a la franquicia".

**Tercero.-** Con fecha 2 de agosto de 2006, el Jefe de la Sección de Ingeniería de Caminos del Ayuntamiento emite un informe en el que señala que "la zona donde se ha producido la caída tiene el carácter de privada con servidumbre de uso público".

**Cuarto.-** Mediante escrito de fecha 4 de agosto de 2006 se concede trámite de audiencia a la reclamante, que es notificado el 17 de agosto de 2006. Durante dicho trámite la interesada comparece ante el Ayuntamiento y presenta la declaración de un testigo de los hechos, un escrito de la empresa donde trabaja cuantificando los daños y la factura de las gafas.

Asimismo, manifiesta que "si ese suelo es privado con servidumbre de uso público y su mantenimiento corresponde a los titulares del suelo (...), que si esa zona es privada no hay nada que así lo manifieste y que si es de uso público deberá ser el Ayuntamiento quien tenga que pedir responsabilidad a quien corresponda y quien vele por el buen estado de ese suelo".



**Quinto.-** Con fecha 24 de noviembre de 2005 el instructor emite propuesta de resolución de carácter desestimatorio, al considerar que la vía donde se produjo la caída es de uso privado.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

**Sexto.-** Mediante Acuerdo de fecha 23 de noviembre de 2006 de la Presidenta del Consejo Consultivo de Castilla y León se solicita al Ayuntamiento un informe sobre las características y contenido de la servidumbre de uso público que grava el pasadizo donde se produjo la caída de la reclamante; asimismo, se suspende el plazo para la emisión del preceptivo dictamen.

En cumplimiento de dicho requerimiento, el Ayuntamiento remite el informe solicitado, que tiene entrada en el registro del Consejo Consultivo el 15 de enero de 2007, en el que se señala que "la servidumbre de uso público que grava el pasadizo donde se produjo la caída viene definida y recogida como tal en la escritura de protocolización del Proyecto de Compensación de la Unidad Urbana xxxxx, nº 3.500, de 22 de noviembre de 1983, del protocolo de D. mmmmm".

**Séptimo.-** Mediante Acuerdo de 17 de enero de 2007 se requiere nuevamente al Ayuntamiento de xxxxx para que remita la citada escritura de protocolización. Dicha documentación tiene entrada en el registro del Consejo Consultivo el 28 de marzo de 2007.

**Octavo.-** La Presidenta del Consejo Consultivo dicta Acuerdo de 3 de abril de 2007 levantando la suspensión y reanudando el plazo para la emisión de 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 la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento, en virtud del artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el 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, 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 formulada por Dña. xxxxx frente al Ayuntamiento de xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera por la que transitaba.

La parte interesada 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, esto es, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante.

**6ª.-** En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, a diferencia de los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, que existe responsabilidad por parte de la Corporación Local por los daños causados, en los términos que a continuación se señalan.

Comprobadas la realidad y certeza de las lesiones sufridas por la reclamante y la regularidad formal de su 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, ya citada.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la reclamante fue o no consecuencia del defectuoso estado de la vía, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido, debiendo recordar que una de las funciones que corresponden a los municipios, conforme el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, es la pavimentación de las vías públicas.

Debemos tener en cuenta, en primer término, que conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, sentada en Sentencias, entre otras, de 5 de junio, 7 de julio, 20 de octubre y 16 de diciembre de 1997 y 10 de febrero de 1998, “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”.

Asimismo, ha de precisarse que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva, no convierte a la misma en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple hecho de que ocurran en sus instalaciones. Conforme mantiene nuestro Tribunal Supremo, en Sentencia, entre otras, de 5 de junio de 1998, “el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, supuesto que cualquier acaecimiento lesivo –y así ocurre en el presente caso– se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien, como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal. El problema se reduce a



fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final. De las soluciones brindadas por la doctrina la teoría de la condición o de la equivalencia de las causas que durante tanto tiempo predominó en el Derecho Penal, según la cual es causa del daño toda circunstancia que de no haber transcurrido hubiera dado lugar a otro resultado, está hoy sensiblemente abandonada.

»La doctrina administrativista se inclina más por la tesis de la causalidad adecuada, que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso el resultado se corresponde con la actuación que lo originó es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una *conditio sine qua non*, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición, por sí sola, no basta para definir la causalidad adecuada. Es necesario además que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo. Sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño (*in iure non remota causas, sed proxima spectatur*). De esta forma quedan excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios determinantes de Fuerza Mayor”.

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”. En este sentido procede citar Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

**7ª.-** En el presente caso, debe examinarse, en primer lugar, cuál es la calificación del espacio urbano sobre el que recae la reclamación, que es uno de los elementos clave sobre el que se asienta este procedimiento de responsabilidad patrimonial.



La vía donde se produjo el accidente no es de titularidad pública, tal y como se desprende del informe técnico obrante en el expediente. Al respecto, el Jefe de la Sección de Ingeniería de Caminos del Ayuntamiento señala en su informe, de fecha 2 de agosto de 2006, que “la zona donde se ha producido la caída tiene el carácter de privada con servidumbre de uso público”. Asimismo, el Jefe de Negociado de Patrimonio informa, con fecha 26 de diciembre de 2006, que “la servidumbre de uso público que grava el pasadizo donde se produjo la caída viene definida y recogida como tal en la escritura de protocolización del Proyecto de Compensación de la Unidad Urbana xxxxx, nº 3.500, de 22 de noviembre de 1983, del protocolo de D. mmmmm”.

El Reglamento de Bienes de los Entes Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, circunscribe la noción de bienes de uso público municipal a los que resulten de dominio público, exigiendo para lo que aquí interesa, previa afectación coincidente con el momento de la cesión del derecho operada de conformidad con la legislación urbanística –artículo 3.2–, que vendrá a coincidir con el momento en que se produzca la aprobación del instrumento de ejecución urbanística pertinente según el sistema de actuación dispuesto en cada caso.

Asimismo, el artículo 181 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, dispone: “1. Los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones y carteles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. 2. Los Ayuntamientos y, en su caso, los demás organismos competentes ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones”. De este precepto se desprende la obligación de conservar los edificios, instalaciones y terrenos que menciona en condiciones que garanticen la seguridad, salubridad y ornato público a los propietarios y la obligación de vigilancia de este cumplimiento se atribuye a los Ayuntamientos.

Por otra parte, el artículo 8.1.b) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, establece que “sin perjuicio de los deberes urbanísticos establecidos para cada clase de suelo, los propietarios de terrenos y demás bienes inmuebles deberán: (...)”.





»b) Mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, realizando los trabajos precisos para conservar o reponer dichas condiciones”.

Y añade, en su apartado 2 que “el coste de las obras que se deriven de las obligaciones establecidas en este artículo corresponderá a los propietarios, salvo cuando la normativa sectorial aplicable disponga que sea sufragado por la Administración pública o por las empresas concesionarias de servicios públicos; y en el supuesto del apartado 1.b), corresponderá a los propietarios sólo hasta el límite del deber legal de conservación entendido como la mitad del coste de reposición del bien, excluido el valor del suelo”.

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”.

De todo lo anterior puede concluirse que, puesto que el lugar donde se produjo el accidente no es de titularidad pública municipal, el Ayuntamiento no tiene obligación de ejecutar directamente las obras necesarias para conservar la vía en cuestión en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, ya que dicha obligación recae directamente en el propietario o propietarios de aquélla. No obstante, sí conserva alguna obligación el Ayuntamiento, cual es la de vigilar que dicha vía esté en las debidas condiciones. Máxime si tenemos en cuenta que al existir una servidumbre de uso público, el Ayuntamiento debe velar por el uso y conservación de la misma.



Por tanto, este Consejo Consultivo considera que tal incumplimiento del deber de vigilancia por parte del Ayuntamiento determina un funcionamiento normal o anormal de la entidad local, susceptible de generar la consiguiente responsabilidad patrimonial. Ello sin perjuicio de que la entidad local repercuta dicha responsabilidad en los titulares de los terrenos donde se produjo la caída, que eran los obligados a mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

En cuanto a la cuantía a indemnizar deberá abrirse el correspondiente procedimiento contradictorio entre la Administración y la parte reclamante para su fijación. Ello sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial conforme al artículo 141.3 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 estimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. 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.