CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de mayo de 2014, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx,* 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 6 de septiembre de 2013 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. xxxx, 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 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 696/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como disponía el artículo 53 del entonces vigente Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

**Primero.-** El 8 de febrero de 2008 Dña. xxxx, de 61 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1 en la que señala "Que el día 29 de enero sufrió una caída por estar toda una fila de baldosas levantadas 'llevan desde que se hicieron las obras por

donde entraban los camiones' entre los dos bloques que hay en la calle xx 'Parque xx1'.

»Que habiendo que tener que acudir a urgencias del golpe 'no existen fracturas sí contusiones con muchos dolores, habiendo que acudir el día 6 otra vez al médico de familia. Hago esta reclamación por si esto persiste y tuviera que acudir a rehabilitación, pues pienso exista un seguro (sic.)".

Adjunta a su reclamación informe médico del Servicio de Urgencias del Hospital hhhh de xxxx1 de 30 de enero de 2008.

No cuantifica la cantidad reclamada como indemnización.

**Segundo.-** Consta en el expediente informe emitido por el Jefe de la Sección de Ingeniería de Caminos y Tráfico de 25 de junio sobre el estado de la vía donde ocurrieron los hechos en el que se indica que "Girada visita de inspección se comprueba que es cierto que los pavimentos indicados se encuentran en mal estado de conservación.

»Es preciso señalar también, que el estado deteriorado de dichos pavimentos se presentó al poco tiempo de ser recibidas las obras, motivo por el que desde esta sección se pidió a la Gerencia de Urbanismo e Infraestructuras que requiriese al promotor de las obras por aparición de vicios ocultos durante su ejecución".

**Tercero.-** El 12 de junio tiene entrada en el registro del Ayuntamiento escrito de Dña. xxxx en el que reitera lo expuesto en la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada el 8 de febrero.

Adjunta citaciones para consulta de asistencia especializada.

**Cuarto.-** El 2 de julio comparece ante el Ayuntamiento de xxxx1 Dña. zzzz, como testigo presencial de los hechos, y manifiesta cómo vio a la reclamante caer en el lugar por ella indicado a consecuencia del mal estado de las baldosas y se paró a ayudarla junto a más gente que también se detuvo.

**Quinto.-** El 15 de octubre de 2008 el Jefe del Departamento de Infraestructuras informa de que "Las baldosas rotas que se pueden ver en las

fotografía del folio 8 del expediente, están situadas en un espacio privado de uso público, cuyo mantenimiento corresponde a sus propietarios.

»Con relación al informe de Ingeniería de Caminos, supongo que quiere decir que pidió a la Sección de Obras que requiriese al promotor de la obra de edificación para que reparase las baldosas rotas, ya que desde la Gerencia de Fomento no se tramitan las licencias de obras".

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia a la reclamante, ésta comparece ante el Ayuntamiento y aporta informes médicos del traumatólogo y de rehabilitación.

**Séptimo.-** El 2 de mayo de 2013 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada, al no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños 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.

**Octavo.-** Por Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de 2 de octubre de 2013 se requiere al Ayuntamiento de xxxx1 la siguiente documentación, con suspensión del plazo para emitir el dictamen:

- Normas urbanísticas vigentes en el momento de producirse los hechos, al objeto de determinar a quién corresponde la obligación de conservación y mantenimiento de los espacios privados de uso público.

- Informe complementario del Jefe de Departamento de Infraestructuras acerca de la afluencia de transeúntes en la zona donde se produjo la caída, esto es, si únicamente es un acceso para los propietarios de las viviendas o está integrado en el entramado de aceras de la vía pública de la localidad.

- Documentación que acredite la concesión de un nuevo trámite de audiencia y una nueva propuesta de resolución.

El 20 de mayo de 2014 tiene entrada en el registro del Consejo Consultivo la documentación requerida, por lo que se reanuda el plazo para la emisión del 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 apartado tercero, 2.d) del entonces vigente Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (8 de febrero de 2008) hasta que se formula la propuesta de resolución (2 de mayo de 2013). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios que han de regir 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.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta

u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 41.1 y 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**3ª.-** Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en el artículo 124.4.ñ) y 124.5 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.

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.

**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, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

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) 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 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.-** En cuanto al fondo de la cuestión planteada hay que tener en cuenta que, en la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 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.

Por su parte, 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 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".

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, en la redacción vigente en el momento en que se produjeron los hechos. 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 cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del servicio público.

Recae sobre la parte interesada 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 examinado, la interesada manifiesta que ha sufrido una caída como consecuencia del mal estado de la acera por la que transitaba. La versión relativa a la caída también debe considerarse probada por la declaración testifical practicada y por el contenido de los informes médicos aportados, que señalan la existencia de una lesión compatible con la caída alegada.

El informe de 25 de junio de 2008, emitido por el Jefe de la Sección de Ingeniería de Caminos y Tráfico, señala que efectivamente en la vía por donde caminaba la afectada existían baldosas en mal estado, cuyo deterioro se presentó al poco tiempo de ser recibidas las obras, motivo por el cual se solicitó que se requiriera al promotor de las obras por aparición de vicios ocultos durante su ejecución.

El informe emitido el 15 de octubre de 2008 por el Jefe del Departamento de Infraestructuras señala que las baldosas rotas están situadas en un espacio privado de uso público, cuyo mantenimiento corresponde a sus propietarios.

Al respecto cabe señalar que, una vez verificada la caída, la responsabilidad incumbe al Ayuntamiento, a pesar de que se haya producido en un espacio privado de uso público, ya que éste no ha llevado a cabo la conservación de tales espacios, pese a ser de su competencia por esa afección al "uso público". Del mismo modo, por aplicación del Código Civil, ya estemos ante una servidumbre de uso público o ante un derecho real de uso, corresponde en virtud del artículo 543 o bien de los artículos 528 y 500 del Código Civil, al titular de la servidumbre o al usuario o usufructuario hacer las reparaciones necesaria en las cosas para el mantenimiento de la servidumbre o para permitir la continuación del uso. Por lo tanto la reparación o reposición de las baldosas rotas, existentes en ese espacio de "uso público" es de cargo del Ayuntamiento como titular de ese derecho real de uso público.

El artículo 208.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, señala que "una vez recibida la urbanización su conservación y mantenimiento corresponden al Ayuntamiento, sin perjuicio de las obligaciones derivadas del plazo de garantía. No obstante, la conservación y mantenimiento de los servicios urbanos corresponden a las entidades que los presten, salvo cuando su respectiva legislación sectorial disponga otro régimen".

Este Consejo Consultivo solicitó la remisión de las normas urbanísticas vigentes en el momento en que aconteció la caída, al objeto de determinar a quién corresponde la obligación de conservación y mantenimiento de los espacios privados de uso público. De la documentación remitida, que no se corresponde exactamente con lo solicitado, pues se solicitaron las normas urbanísticas y se remitió un informe sobre la ordenación de la parcela donde se encuentra la acera con las baldosas rotas, no se pone de manifiesto ninguna disposición en la que se establezca a quién corresponde la conservación y mantenimiento del espacio donde tuvo lugar la caída.

El informe emitido el 10 de febrero de 2014 por el ingeniero de caminos, canales y puertos municipal señala que el espacio privado de uso público tiene continuidad con el dominio público municipal, sin que, a simple vista, se perciba el cambio de titularidad y sin que exista ningún obstáculo que impida el acceso a la parcela privada, por lo que se trata de un espacio que está integrado dentro del entramado de aceras de la ciudad, y no configurado únicamente para el acceso de los propietarios de las viviendas.

En este supuesto no se ha puesto de manifiesto ninguna norma de carácter urbanístico, por la que los propietarios de la urbanización se hayan integrado en una entidad de conservación, por lo que el mantenimiento corresponde al Ayuntamiento desde que la urbanización fue cedida para el uso público, concretamente para el tránsito de peatones, ya que se encuentra dentro de su ámbito competencial.

Al respecto cabe señalar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Burgos de 30 de abril de 2008 en un caso similar.

De este modo, puede concluirse que el Ayuntamiento no cumplió con su obligación de mantener las vías urbanas en condiciones adecuadas de seguridad para el tránsito de los ciudadanos, al permitir que las baldosas se encontraran en defectuoso estado de conservación, con el consiguiente riesgo de accidentes que ello implica. Se trata de una omisión del deber de vigilancia y control por parte del Ayuntamiento, por lo que debe tenerse por acreditado el hecho determinante de la responsabilidad patrimonial de éste.

En conclusión, se considera que se ha acreditado la relación de causalidad entre el servicio público y el daño, razón por la que procede estimar la reclamación, al concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ya citada.

**6ª.-** Respecto a la indemnización solicitada hay que señalar que sólo le corresponde la relativa a los daños producidos consecuencia de la caída sufrida, ya que la institución de la responsabilidad patrimonial no debe suponer un medio de enriquecimiento injusto para el reclamante, por lo que exclusivamente deberán indemnizarse los daños causados con ocasión del funcionamiento del servicio público municipal.

En relación con la cuantía de la indemnización, la valoración del daño habrá de dilucidarse en expediente contradictorio, con audiencia de la reclamante, teniendo en cuenta lo siguiente:

- Puede acudirse, en las partidas que procedan, al texto refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y a la Resolución de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones por el

que se da publicidad a las cuantías de las indemnizaciones por muerte lesiones permanentes e incapacidad temporal que resultaran de aplicar durante el 2008, año en el que tuvo lugar la caída de la reclamante, que origina la correspondiente reclamación de responsabilidad patrimonial, y su posterior recuperación.

- En cualquier caso los daños han de resultar de una prueba plena, que los acredite como tales y justifique una relación con el accidente sufrido.

Todo ello sin perjuicio de su actualización de acuerdo con lo previsto en el 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 procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, 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.