



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 22 de febrero de 2022, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1 y otros*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 187/2020

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 18 de junio de 2020 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, D. yyy2, D. yyy3, D. yyy4 y D. yyy5, debido a los daños sufridos en una caída por el esposo y padre de los reclamantes, D. vvvv, en el camino de acceso al cementerio de la localidad de xxx1, del Ayuntamiento de xxx2.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el día 22 de junio de 2020, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 187/2020, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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 10 de mayo de 2017 Dña. yyy1 y D. yyy2, D. yyy3, D. yyy4 y D. yyy5 presentan una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el



Ayuntamiento de xxx2, debido al fallecimiento de D. vvvv, de 72 años de edad, esposo y padre de los reclamantes, cuando transitaba con su silla de ruedas el 28 de junio de 2016, en torno a las 20:30 horas, por el camino de acceso al cementerio de la localidad de xxx1, en el que se topó con un socavón que no pudo apreciar por estar cubierto de altas hierbas, y se precipitó a otra vía situada aproximadamente a un metro y medio de desnivel por debajo de aquel camino. A consecuencia del impacto, sufrió un traumatismo cráneo encefálico que ocasionó su fallecimiento, según determina el informe médico forense.

Los reclamantes afirman que el camino por el que transitaba el fallecido, acompañado de su mujer, era la única vía de acceso al cementerio al que se dirigían y que no se encontraba en condiciones adecuadas de conservación. Se remiten en este punto al acta de inspección técnico-ocular elaborada por la Policía Judicial de la Guardia Civil de xxx3, de la que reproducen en el escrito de reclamación los siguientes párrafos:

“El accidente se produce en un camino que circunda a la iglesia, y que partiendo desde la C/ ccc1 nos conduce hasta la puerta de la iglesia, sita en la cara sur del edificio y la entrada al cementerio unos metros más adelante. Este camino circula paralelo a la C/ ccc1, pero a un nivel superior, existiendo un muro de piedra entre el camino y la calle.

»Dicho camino tiene una superficie de hierba recién cortado y es muy irregular, presentado hendiduras en el camino que no son apreciables ya que están tapadas por la hierba.

»Entre el camino y la calle ccc1 no existe ninguna valla de protección que pudiera impedir la caída de personas o vehículos desde el camino hasta la calle ccc1.

»En la imagen nº 7 apreciamos un plano general de dicho camino, colocados en la entrada al mismo, desde la C/ ccc1 y mirando hacia la iglesia. En este lugar no existe ninguna señal que prohíba la circulación de vehículos, ni señal alguna que advierta de peligro, ni informativa.

»En la imagen nº 10 vemos un plano detalle del lugar donde se produjo la caída desde el camino de la iglesia a la C/ ccc1. Se aprecia que en el



borde del camino hay unas hierbas sin cortar de gran altura, lo que podría haber dificultado la apreciación de socavones en el mismo”.

Conviene poner de manifiesto que la transcripción de la última frase no es la literal del acta policial, puesto que en esta se dice en realidad: “lo que podría haber dificultado la apreciación del mismo”, es decir, del borde. Es en la diligencia de parecer del informe de la Guardia Civil en la que se indica que el camino “es muy irregular y con hierba en la superficie que dificulta la visión de los socavones y hierba sin cortar junto al borde, que dificulta la visión y percepción del mismo”.

Los reclamantes alegan que la caída no es imputable a la velocidad de la silla, toda vez que la misma –un scooter eléctrico de diez años de antigüedad– alcanza según sus especificaciones técnicas la velocidad máxima de 8 km/hora en condiciones óptimas (sobre terreno pavimentado y llano, nueva y con ocupante de complejidad normal).

El accidente, sin embargo, se produjo en circunstancias que limitan la velocidad, en tanto en cuanto la víctima ascendía por un camino que comienza perpendicular a otra vía, con un giro de 315 grados, motivo por el cual hay que comenzar el ascenso casi en parada, y la caída se produce a escasos cinco metros del comienzo; el camino tiene una gran pendiente; no está asfaltado y presenta irregularidades; la silla de ruedas es muy antigua; y el fallecido iba acompañado de su esposa, que entonces tenía 69 años y caminaba junto a él.

Los reclamantes solicitan una indemnización de 185.000 euros, de los cuales corresponden, en concepto de perjuicio personal básico, 103.000 euros a su viuda (siendo la duración del matrimonio de 46 años, 5 meses y 20 días), y 20.000 euros a cada uno de los cuatro hijos; más 400 euros a cada uno de los reclamantes (viuda e hijos) en concepto de perjuicio patrimonial básico.

Acompaña a la reclamación informe médico forense, resolución de reconocimiento de un grado de discapacidad física y sensorial del 68 %, acta de inspección técnico ocular y diligencia de parecer del equipo de la Policía Judicial de la Guardia Civil, especificaciones técnicas de la silla publicadas por la marca, libro de familia y certificado de defunción.



Segundo.- El 13 de julio se dicta Decreto de la Alcaldía nº 4/2017 en el que se acuerda la admisión a trámite de la reclamación, se nombra instructor del procedimiento y se da traslado a los reclamantes de la apertura del expediente.

Tercero.- El 9 de agosto el instructor dicta una resolución de apertura de periodo de prueba por un plazo de 30 días y concede trámite de audiencia a los reclamantes para que formulen alegaciones y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes, que no se realizan.

Cuarto.- El 31 de octubre se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, por considerar que el accidente es imputable exclusivamente a la conducta de la víctima, que circulaba a una velocidad excesiva, tal y como se recoge en la diligencia de parecer de la policía judicial.

Quinto.- El 7 de noviembre se dicta el Decreto de la Alcaldía nº 10/2017, que asume la propuesta antedicha y desestimar la reclamación interpuesta.

Sexto.- El 13 de diciembre de 2017 los reclamantes interponen recurso potestativo de reposición frente al Decreto precitado, en el que se ponen de manifiesto vicios procedimentales (fundamentalmente carencia de la preceptiva solicitud de informe al servicio cuyo funcionamiento hubiera ocasionado la presunta lesión indemnizable y de dictamen a este Consejo Consultivo) y de fondo (falta de motivación de la desestimación de la reclamación).

Séptimo.- El 23 de enero de 2018 se desestima el recurso interpuesto.

Octavo.- El 20 de febrero de 2020 el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de xxx4 dicta Sentencia estimatoria número 56/2020, en el procedimiento ordinario 119/2018, en el que son partes como demandantes los reclamantes y como codemandados el Ayuntamiento de xxx2 y su compañía aseguradora.

En referida sentencia se rechaza la alegación de falta de legitimación pasiva planteada por el Ayuntamiento, aduciendo la titularidad eclesiástica del terreno donde se produjo el accidente, advirtiéndose la falta de prueba sobre tal extremo. Y se declara nula de pleno derecho y se deja sin efecto la Resolución de Alcaldía adoptada mediante Decreto nº 10/2017, de 7 de noviembre, por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por



los mencionados recurrentes, retrotrayendo las actuaciones al momento anterior al dictado de dicha resolución para que se emita el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

Noveno.- En cumplimiento de la expresada Sentencia, el 12 de mayo de 2020 el Ayuntamiento de xxx2 interesa del Consejo Consultivo de Castilla y León que emita el preceptivo dictamen, que había sido omitido en la instrucción del procedimiento.

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

Décimo.- Por Acuerdo 3 de julio de 2020, del Presidente del Consejo Consultivo, se requiere al Ayuntamiento para que complete el expediente en el sentido de incorporar a este la siguiente documentación:

»a) Informe del Servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, que habrá de pronunciarse sobre la titularidad de la vía en que se produjo el incidente, sobre el servicio encargado de su conservación y sobre cuantas otras circunstancias se consideren relevantes.

»b) Documentación acreditativa de la concesión de un nuevo trámite de audiencia a los reclamantes, en el que se le ponga de manifiesto el referido informe, así como toda la documentación que se genere en este nuevo trámite.

»c) Nueva propuesta de resolución que responda en su caso a las alegaciones realizadas.

En la misma fecha se suspende el plazo para emitir el dictamen.

Decimoprimer.- En cumplimiento de citado requerimiento, constan en el expediente administrativo las siguientes actuaciones posteriores:

1ª. Providencia de Alcaldía de 18 de noviembre de 2020, por la que se acuerda remitir la resolución del Consejo Consultivo de Castilla y León a los correspondientes servicios municipales para su informe y posterior emisión de



informe-propuesta, para, a la cita de las alegaciones de los recurrentes, emitir la resolución correspondiente.

2ª. Informe de la Secretaría Municipal de 19 de noviembre de 2020, por la que se interesa se realice la correspondiente consulta al Servicio Territorial del Catastro de xxx4, a los efectos de determinar la titularidad de la vía en la que se produjo el accidente, por no ser ello posible de la documentación que obra en el archivo municipal, ni tan siquiera indiciariamente.

3ª. Escrito dirigido a la Gerencia Territorial del Catastro de xxx4 en fecha de 19 de noviembre de 2020, interesando sea expedida certificación de titularidad catastral del camino de acceso al cementerio de la localidad de xxx1, en el municipio de xxx2.

4ª. Resolución de la Gerencia Territorial del Catastro de xxx4 de fecha de 23 de noviembre de 2020, en el expediente 00258565.xx/20, donde se manifiesta que: "Las vías urbanas, por no estar delimitadas, no tienen la consideración de bien inmueble y, por tanto, no están dadas de alta en la base de datos catastral y no se puede certificar la titularidad".

5ª. Informe de la Secretaría Municipal de 14 de abril de 2021, en el que a la vista de las anteriores actuaciones se reitera que el "Camino de acceso (al cementerio de xxx2) no figura en el inventario de bienes de este Ayuntamiento de xxx1, registro este en el que tan solo figura la vía pública desde la que se accede a tal Camino – calle ccc2, de la localidad de xxx2, antes calle ccc1-, no constando tampoco plano alguno de tal vía de acceso". Se añade que "tal Camino de acceso se haya sin pavimentar y diferenciado en su configuración de la vía pública desde la que tiene su acceso –calle ccc2-, siendo que a través de tal Camino se accede al cementerio de xxx2, (y) a la iglesia de la localidad, igualmente de titularidad del Obispado de xxx5, así como a otras fincas de titularidad privada". Y se concluye que "Se trata de una vía de aproximadamente cuatro metros de ancho por seis/siete metros de largo, siendo que el Ayuntamiento se encarga de la siega anual del Camino con personal propio".

6ª. Providencia de Alcaldía de 15 de abril de 2021, por la que se dispone la notificación de la misma a los interesados en el expediente, a la que se acompaña el informe de la Secretaría Municipal de 19/11/2020, la certificación de la Gerencia Territorial del Catastro de xxx4 de 23/11/2020, así como el



Informe de la Secretaría Municipal de 14/04/2021, y se concede a dichos interesados trámite de audiencia, a los efectos de que, en el término de quince días, presenten las alegaciones que tengan por conveniente.

7ª. Escrito de alegaciones de 2 de julio de 2021, suscrito por los reclamantes, interesando se dé traslado de todo lo actuado al Consejo Consultivo de Castilla y León para la emisión del preceptivo informe sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento.

En síntesis, el escrito de alegaciones afirma la titularidad pública del camino de acceso al cementerio de xxx2, cuya conservación y policía está encomendada al Ayuntamiento, que ejerce tales funciones desde tiempo inmemorial; ratifica las pretensiones contenidas en el escrito de reclamación inicial; y reitera la pretensión resarcitoria.

8ª. Propuesta de resolución de 14 de septiembre de 2021, desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

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, una vez subsanados los defectos apreciados por este Consejo, se ha instruido con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

3ª.- La reclamación se ha interpuesto por personas legitimadas, de acuerdo con el artículo 4 de la LPAC. La competencia para resolver la reclamación



corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a 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 adelante LBRL), en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la LPAC.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 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, y a la LPAC, a las 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) 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.

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 2568/1986, de 28 de noviembre.

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 aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a estas 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 aquel 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 aquella, 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 aquella”.

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”.

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, antes de analizar la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños irrogados a los reclamantes, es necesario, a efectos de determinar la legitimación pasiva del Ayuntamiento, delimitar previamente la titularidad del camino en el que aconteció el accidente que originó la muerte del familiar de los reclamantes.

Este Consejo comparte la sorpresa manifestada en el fundamento de derecho cuarto de la Sentencia 56/2020 del Juzgado de lo Contencioso-



administrativo nº 1 de xxx4, por ser en esa sede contenciosa el primer momento en el que se alega este motivo de inadmisión de la reclamación, omitiendo la Administración las alegaciones en este sentido a lo largo de la tramitación del procedimiento administrativo.

El citado fundamento de derecho cuarto concluye lo siguiente:

“Ciertamente se ha aportado por la Administración un dictamen pericial emitido por la Sra. (...) en el que se dice que “la iglesia y el cementerio, de titularidad eclesiástica, están situados en una zona elevada con respecto a la calle donde se ubican (...) El perímetro de la parcela está delimitado por piedras que conforman un muro para contener el terreno de la misma (...) No es una zona acondicionada para el acceso, disponiendo de un terreno irregular y existiendo abundante vegetación. Según la información transmitida desde el Ayuntamiento el mismo no tiene encomendada ninguna competencia de conservación de dicha parcela”, pero más allá de estas afirmaciones, no se ha aportado elemento probatorio alguno de esta propiedad eclesiástica (ni certificación del catastro ni del Registro de la Propiedad), ni se ha practicado prueba sobre la conservación del terreno o sobre quién quita la hierba del camino adyacente a la calle ccc1 (puesto que es evidente que dicha hierba se quita más o menos de forma regular según se aprecia en la comparación de las fotografías de los diferentes informes).

»Esta falta de prueba de la titularidad eclesiástica del terreno junto con la asunción de su titularidad en el expediente administrativo, hace que la alegación de falta de legitimación pasiva del artículo 21 de LJCA deba decaer.”

En los términos que se han detallado en los antecedentes de hecho, la Administración intenta paliar esta falta de diligencia inicial en la determinación de la pretendida titularidad eclesiástica del camino, una vez ya recaída la citada sentencia. Y así, el Ayuntamiento presenta una Resolución de la Gerencia Territorial del Catastro de xxx4 de fecha de 23 de noviembre de 2020, que se limita a manifestar lo siguiente:

“Las vías urbanas, por no estar delimitadas, no tienen la consideración de bien inmueble y, por tanto, no están dadas de alta en la base de datos catastral y no se puede certificar la titularidad.



»No obstante, las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como de todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros”.

También presenta el Ayuntamiento informe de la Secretaría Municipal, de 14 de abril de 2021, en el que se indica que el camino de acceso al cementerio de xxx2 no figura en el inventario de bienes del Ayuntamiento, siendo que tan solo figura en tal inventario la vía pública desde la que se accede a dicho camino -calle ccc2, antes calle ccc1-; al tiempo que se añade que dicho camino de acceso se halla sin pavimentar y diferenciado en su configuración de la vía pública desde la que tiene su acceso -calle ccc2-, siendo que a través de tal camino se accede al cementerio y a la iglesia de la localidad de xxx2, ambos de titularidad del Obispado de xxx5, así como a otras fincas de titularidad privada. “Se trata de una vía pública de aproximadamente cuatro metros de ancho por seis/siete metros de largo, siendo que el Ayuntamiento se encarga de la siega anual del camino con personal propio”.

Este Consejo considera que las pruebas aportadas por el Ayuntamiento no son suficientes para destruir la presunción de titularidad pública que define a los caminos de uso público.

Los caminos públicos son bienes de uso y dominio público. El carácter público o privado dependerá de la naturaleza del suelo sobre el que transcurren. Camino público es aquel cuyo suelo es público y que debe diferenciarse de la servidumbre de paso sobre suelo privado (artículo 564 del Código Civil y, por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1995). La jurisprudencia tiene declarado que los caminos tienen la condición de públicos (Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 1987), siendo indiferente, a estos efectos, que no figuren en el inventario de bienes si el carácter de uso público del camino se acredita suficientemente (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1989).

El Ayuntamiento aporta informe de Secretaría -en el que se manifiesta que el citado camino no se encuentra inscrito en el inventario de bienes- y una certificación catastral de muy limitado contenido, que ni siquiera señala quién ostenta la titularidad catastral del citado terreno.



En el presente caso, para acreditar la titularidad privada del camino sería necesario aportar certificado del Registro de la Propiedad, que acreditase la titularidad privada del terreno donde se ubica el camino, o certificación catastral que manifestase la titularidad privada del mismo.

Sorprende a este Consejo que la Administración no hiciera valer esta pretendida falta de legitimación pasiva en el momento inicial del procedimiento administrativo de reclamación y que, en virtud de ella, no se haya concedido en ese procedimiento audiencia al Obispado de xxx5 como presunto titular de los terrenos.

Conviene destacar que, en los términos que manifiestan los reclamantes en sus alegaciones, "el Ayuntamiento ha procedido a eliminar la pendiente del camino, dejándolo expedito de todo socavón, y, por ende, modificándolo, lo cual puede concebirse como un acto de dominio". Para probar estos extremos se acompañan fotografías que acreditan las obras detalladas. No consta en el expediente que el Ayuntamiento haya reclamado los gastos derivados de estas actuaciones al Obispado de xxx5 como presunto titular de los terrenos.

Es cierto que los reclamantes no han aportado certificación catastral o registral que evidencie la titularidad pública del terreno de referencia, pero en los términos relatados, y tal y como viene reconociendo la reiterada jurisprudencia, se parte de una presunción de titularidad pública de los caminos de uso público, que supone una inversión de la carga de la prueba en esta materia.

Por lo expuesto, si bien no es competencia de este Consejo determinar o no la propiedad de los inmuebles –competencia que corresponde a la jurisdicción civil-, teniendo en cuenta las pruebas aportadas, no puede concluirse que el camino en el que ocurrió el accidente sea de propiedad privada.

Entrando ya en el análisis de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños en que se funda la reclamación, los reclamantes consideran que la causa del desgraciado accidente sufrido por su esposo y padre ha sido la falta de conservación del camino de acceso al cementerio por el que este transitaba por parte del Ayuntamiento. Concretamente, manifiestan lo siguiente en el escrito de reclamación:



“El camino es el único acceso general a la iglesia y cementerio de la localidad, tiene su inicio en la C/ ccc1 desde la que asciende y transcurre paralelo entre la cara sur de la iglesia y la indicada calle, su desnivel respecto de esta puede alcanzar en su punto más alto aproximadamente los 3 metros; es de tierra, poblado de hierba, piedras, hendiduras e incluso socavones, y en el momento de producirse el accidente tampoco estaba desbrozado. Así es descrito en el Informe del Equipo de Policía Judicial de la Guardia Civil de xxx3 (Documento nº 3), que recoge las condiciones en las que estaba, textualmente señala:

»El accidente se produce en un camino que circunda a la iglesia, y que partiendo desde la C/ ccc1 nos conduce hasta la puerta de la iglesia, sita en la cara sur del edificio y la entrada al cementerio unos metros más adelante. Este camino circula paralelo a la C/ ccc1, pero a un nivel superior, existiendo un muro de piedra entre el camino y la calle.

»Dicho camino tiene una superficie de hierba recién cortado y es muy irregular, presentado hendiduras en el camino que no son apreciables ya que están tapadas por la hierba.

»Entre el camino y la calle ccc1 no existe ninguna valla de protección que pudiera impedir la caída de personas o vehículos desde el camino hasta la calle ccc1.

»En la imagen nº 7 apreciamos un plano general de dicho camino, colocados en la entrada al mismo, desde la C/ ccc1 y mirando hacia la iglesia. En este lugar no existe ninguna señal que prohíba la circulación de vehículos, ni señal alguna que advierta de peligro, ni informativa.

»En la imagen nº 10 vemos un plano detalle de/lugar donde se produjo la caída desde el camino de la iglesia a la C/ ccc1. Se aprecia que en el borde del camino hay unas hierbas sin cortar de gran altura, lo que podría haber dificultado la apreciación de socavones en el mismo”.

Frente a ello, la Administración no discute la realidad de los hechos en la forma relatada por los reclamantes, acreditada en el atestado de la Guardia Civil. Pero, sin embargo, considera que la causa del accidente fue la velocidad inadecuada de la víctima.



Sentadas las posiciones de las partes, entrando ya en el fondo del asunto, en el presente caso lo esencial no es determinar si el Ayuntamiento ha cumplido sus deberes de conservación y mantenimiento en buen estado del camino, sino dilucidar si las condiciones del firme en el lugar del percance y la falta de siega de los bordes del terreno fueron lo suficientemente relevantes como para poder llegar a la conclusión de que se entienda que tales circunstancias han sido la causa única o concurrente del percance acaecido.

No cabe negar que, en los términos expuestos, el acta de inspección técnico-ocular elaborada por la Policía Judicial de la Guardia Civil acredita que el estado del terreno en el lugar del accidente no era el adecuado. Pero no existe base para deducir que las deficiencias que pudiera presentar el terreno hayan sido determinantes de la salida de la vía del scooter eléctrico conducido por el fallecido en el momento de los hechos.

La diligencia de parecer, o informe del instructor del citado atestado, de manera concluyente señala, como causa principal o eficiente del accidente (definida como "aquella que, de entre todas las que intervienen, sin la cual no se habría producido el accidente") la siguiente: "(...) el instructor, encuentra como probable causa eficiente, sobre la ocurrencia y posterior desarrollo del presente accidente, un fallo humano, localizado en el conductor del vehículo tipo Scooter, marca Pride, modelo Victory, con que resultó fallecido como consecuencia del accidente, debido a sufrir deficiencia en la percepción sobre el estado de la vía, motivada por una velocidad inadecuada para el trazado de la misma".

Por tanto, el informe de la Guardia Civil actuante señala como única causa eficiente del accidente la velocidad inadecuada de la víctima.

A mayor abundamiento, tal y como se desprende del expresado atestado, la víctima no llevaba casco de seguridad como medida de protección al circular con el scooter, y el vehículo tenía seleccionada la velocidad máxima (imagen 22).

Conviene recordar que el artículo 77.5 de la LPAC establece que "Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquellos harán prueba de estos salvo que se acredite lo contrario".



Por tanto, el atestado de la Guardia Civil constituye prueba de veracidad de los hechos con presunción *iuris tantum*. Los reclamantes no aportan prueba que desvirtúe el contenido del citado atestado en relación con la velocidad inadecuada del vehículo de la víctima. Se limitan a aportar la ficha técnica del mismo y manifiestan que "Según sus especificaciones técnicas la velocidad máxima (sobre terreno pavimentado y llano, nueva y con ocupante de complejidad normal) que puede alcanzar es de 8 km/hora. La velocidad de 8 kilómetros por hora es aproximadamente la media de una persona caminando al trote (paso ligero)".

No se aporta dictamen pericial o informe técnico que acredite la inexistencia de nexo causal entre la velocidad del vehículo y el accidente. Tampoco se prueba la existencia de accidentes previos en esa zona, ni los datos objetivos del atestado han resultado contradichos. Si los reclamantes deseaban ponerlos en cuestión o matizarlos, estaba en su mano proponer como prueba, en vía administrativa, la ratificación o aclaración de los datos consignados en el tan citado atestado, por los agentes intervinientes. Se ignora por este Consejo si se solicitó esta prueba en la vista del mencionado procedimiento contencioso.

Lo anteriormente expuesto no implica que se permita al Ayuntamiento la omisión del cumplimiento de las obligaciones de conservación del camino que le son propias, al amparo de lo dispuesto en el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio y el artículo 26.1.a) de la LBRL, sino que únicamente se considera que en el caso concreto la deficiencia apreciada en el terreno no se tradujo en factor causal del accidente.

La velocidad inadecuada para la vía es reconocida como única causa eficiente del desgraciado accidente, afirmando textualmente la citada diligencia de parecer del instructor del atestado que cuando "circulaba por el camino De la Iglesia, y al hacerlo junto al borde que del mismo, por un terreno con la superficie de hierba, el conductor sufre una deficiencia en la percepción que motiva que se vea sorprendido por la configuración de su trazado, el cual es muy irregular y con hierba en la superficie que dificulta la visión de los socavones y hierba sin cortar junto al borde, que dificulta la visión y percepción del mismo; deficiencia matizada por la velocidad excesiva e inadecuada con la que circula por dicha vía, lo que provoca que el scooter introduzca las ruedas en uno de los socavones existentes



en el punto del accidente y este pierda la dirección precipitándose el scooter y la víctima desde el camino de la iglesia hasta la C/ ccc1”.

En conclusión, a la vista del expreso y terminante informe del equipo de Policía Judicial de la Guardia Civil actuante, cabe considerar que no existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el desgraciado accidente y el consiguiente daño sufrido, razón por la 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 y por D. yyy2, D. yyy3, D. yyy4 y D. yyy5, debido a los daños sufridos en un accidente por el esposo y padre de los reclamantes, D. vvvv, cuando transitada por el camino de acceso al cementerio de la localidad de xxx2, del Ayuntamiento de xxx1.

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