



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y  
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 21 de octubre de 2010, 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 22 de septiembre de 2010 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 29 de septiembre de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.135/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del 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. Madrid López.

**Primero.-** El 16 de febrero de 2010 Dña. xxxxx presenta una reclamación patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Expone que "El día 15 de febrero de 2010 a las 11 h. de la mañana me tropecé con una baldosa en mal estado en la vía pública C/ xx1 nº 18-18º-B.



Como consecuencia de la caída tengo traumatismo craneoencefálico leve con heridas en la cara mano izquierda y ambas rodillas”.

Solicita al Ayuntamiento “Una indemnización de 150 euros (...) por no poder trabajar unos días”.

**Segundo.-** Por Decreto de la Alcaldía de 31 de marzo de 2010 se acuerda admitir a trámite la reclamación presentada y nombrar instructor del procedimiento, lo que se notifica a la interesada.

**Tercero.-** Mediante Providencia de 6 de abril el instructor solicita informe a la Sección de Ingeniería de Caminos y Tráfico, que lo emite el 23 de julio y en el que se señala lo siguiente: “Girada visita de inspección, se comprueba que los daños del pavimento a los que se alude en la reclamación, han sido ya reparados por los titulares del vado”.

**Cuarto.-** Mediante escrito de 6 de agosto se concede trámite de audiencia a la reclamante, quien el 12 de agosto presenta fotografías del lugar de los hechos, denuncia ante la Policía Local y parte médico de las lesiones.

**Quinto.-** El 25 de agosto de 2010 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no quedar suficientemente acreditada la relación de causalidad entre el daño alegado 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.

## 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, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación local, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la citada Ley 30/1992.

**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 (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 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre;



1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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 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.

**5ª.-** 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. 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”.

Comprobadas la realidad y certeza de las lesiones sufridas por la reclamante y la regularidad formal de su petición, debe establecerse si el expresado 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, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material, 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 del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.



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 la Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

Por lo tanto, para que responda la Administración es preciso que exista una relación directa de causa-efecto, de manera que no se vea interrumpida por la actuación de terceros o por la propia negligencia del perjudicado. La Administración no actúa como aseguradora universal y su responsabilidad no se extiende cuando interviene un tercero o cuando no existe una diligente actuación por parte del administrado, a quien se exige la diligencia que una persona regular y ordenada emplee en sus asuntos. En el mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia al señalar: “Es requisito necesario para que prospere la acción indemnizatoria frente a la Administración que el daño o perjuicio sea consecuencia ‘exclusiva’ del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; en consecuencia, no procede declarar el derecho a indemnización si los daños se han producido interviniendo otra causa, es decir como este Tribunal piensa, que el nexo de causalidad ha de ser exclusivo, sin tener inmisiones o interferencias extrañas en las que pudieran cooperar terceros o el propio lesionado, lo que habría de excluir la responsabilidad administrativa”.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non*, condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente o, como dice la expresión legal (artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), de una lesión que sea “consecuencia de” los servicios públicos.

Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987 y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente de



difícil consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace preciso entre uno y otro elemento. Esta prueba, como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues, si éste no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el deber jurídico de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado. Por lo tanto, la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

En el supuesto sometido a dictamen la reclamante aporta parte médico de Urgencias en el que se evidencia que sufrió lesiones a consecuencia de una caída, denuncia efectuada ante la Policía Local y fotografías del lugar de los hechos.

En la denuncia efectuada el 15 de febrero de 2010, día en el que tuvo lugar la caída, se señala que “Los agentes que suscriben realizan informe fotográfico del estado actual del lugar donde se ha producido al caída.

»Se informa a Ingeniería de Caminos de la deficiencia de la vía pública”.

En las fotografías incorporadas al expediente queda indudablemente acreditado el defectuoso estado del pavimento de la acera donde se produjo la caída.

Por su parte, el Jefe de la Sección de Ingeniería de Caminos y Tráfico de 23 de julio de 2010 informa de que “girada visita de inspección se comprueba que los daños del pavimento a los que se alude en la reclamación han sido ya reparados por los titulares del vado”, por lo que implícitamente reconoce que en la fecha del accidente existían defectos en el punto de la vía pública donde la reclamante manifiesta que ocurrió la caída.

En relación con la responsabilidad de los titulares de los vados y de los Ayuntamientos sobre el mantenimiento y conservación de aquéllos ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en las Ordenanzas Municipales, tal y como se



señala en la jurisprudencia referida al efecto, de tal forma que la Administración Local responderá como titular de la vía pública, puesto que ella detenta la competencia de su adecuada conservación y mantenimiento, en la que se debe incluir el requerimiento inmediato al titular del vado para que proceda a subsanar los defectos del pavimento. Por lo tanto, la Administración Pública debe responder de los defectos del pavimento, sin perjuicio de repetir contra el titular del vado, salvo en aquellos supuestos en los que se haya producido una negligencia o falta de vigilancia por la Administración Local y no se haya requerido inmediatamente al titular del vado para que proceda a la subsanación de los desperfectos. En este último caso responderá por falta de vigilancia en relación con el deber de mantenimiento de los vados concedidos en condiciones óptimas de uso y por la deficiente prestación del servicio público de aceras.

Así se pronuncia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 16 de abril de 2004, que en un supuesto de las mismas características señala: "Aunque el Ayuntamiento demandado haya concedido paso de carruajes no por ello pierde la titularidad de la vía pública, sino tan sólo autoriza un uso anormal (el uso anormal de las aceras es el paso de peatones, no de vehículos) especial, pues destaca por sus condiciones de intensidad. Por ello el Ayuntamiento continúa siendo responsable del estado de esa acera, al margen de las obligaciones de mantenimiento del titular del vado concedido.

»Teniendo presente la fundamentación jurídica de la resolución impugnada, en la cual el Ayuntamiento de Burgos se desentiende de toda responsabilidad aduciendo que la misma corresponde a la comunidad de vecinos concesionaria del paso de carruajes, no puede sino advertirse que siendo la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas de naturaleza objetiva, la administración demandada no puede desplazar al contratista (en este caso concesionario) mero ejecutor material subsidiario de sus competencias de mantenimiento en condiciones óptimas de uso de las aceras. Ello claro está, sin perjuicio de su acción de repetición contra la comunidad de vecinos titular del vado. Así la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 18 de diciembre de 1995, Recurso núm. 824/1993.

»Pero en este caso, el comportamiento municipal no ha alcanzado los estándares mínimos exigibles pues producido el siniestro en enero de 2001, no ha sido hasta el 18 de febrero de 2002 (un año y dos meses después)





cuando la administración demandada ha tomado conocimiento de la existencia de ese obstáculo en la vía pública. Y lo ha sido después de la reclamación por responsabilidad planteada en vía administrativa por la recurrente. Es decir, que ha habido una total falta de vigilancia por parte de la administración demandada en relación con el deber de mantenimiento de los vados concedidos en condiciones óptimas de uso, y una paralela deficiente prestación del servicio público de aceras, incumpliendo su propia ordenanza.

»Nace pues la obligación indemnizatoria a cargo de la Administración demandada, pues el único elemento de los más arriba glosados que se podría cuestionar (antijuridicidad de la lesión) concurre de un modo notorio. Sin duda hay un daño real, efectivo, evaluable económicamente derivado del funcionamiento del servicio público de aceras”.

En conclusión, en contra de lo que recoge la propuesta de resolución, se considera acreditada la existencia de relación de causalidad entre el servicio público y el daño, razón por la que debe estimarse la reclamación, al no constar si inmediatamente después de denunciarse el defecto en la vía la Administración Pública requirió a los titulares del vado para que procedieran a su subsanación.

**6ª.-** Para determinar la cuantía de la indemnización, en relación con los daños físicos sufridos por la reclamante deberá acudir a un expediente contradictorio en el que se podrán tener en cuenta los criterios establecidos en la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la circulación de vehículos a motor, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre y en la Resolución de 31 de enero de 2010, 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 resultarán de aplicar durante 2010 el sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

Una vez determinada la cuantía de la indemnización, ésta deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

### **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.