



Sr. S. de Vega, Presidente  
  
Sr. Ramos Antón, Consejero y  
Ponente  
Sra. Ares González, Consejera  
  
Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 26 de septiembre de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. yyyy*, 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 29 de agosto de 2019 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 D. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha de 2 de septiembre de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 426/2019, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y 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. Ramos Antón.

**Primero.-** El 23 de marzo de 2018 D. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos como consecuencia de la caída producida el 23 de marzo de 2017 en la calle cccc, a la altura del número 1, debido a que las asas de una tapa de chapa de registro se encontraban levantadas, motivo por el que tropezó y cayó al suelo,



con resultado de fractura de húmero proximal izquierdo. Propone la práctica de prueba testifical.

Reclama, por ello, 1.526,26 euros.

Adjunta diversa documentación médica y reportaje fotográfico.

**Segundo.-** El 9 de agosto la Sección de Vías Públicas Conservación y Mantenimiento, tras inspeccionar el lugar, informa de que la tapa de arqueta causante de la caída corresponde a canalizaciones de la mercantil qqqq, responsable de las labores de conservación y mantenimiento.

Se añade que la tapa no presenta signos de deterioro o hundimientos y que los tropiezos se producen con las asas metálicas de la tapa de chapa metálica, que se encuentran ocasionalmente descolocadas y salientes sobre la rasante del pavimento.

Se adjunta reportaje fotográfico y copia de correo electrónico dirigido a la empresa qqqq en el que se comunica la existencia de varias incidencias por los mismos hechos por los que se reclama.

**Tercero.-** Consta en el expediente declaración del testigo propuesto por el reclamante, que corrobora la versión de éste.

**Cuarto.-** Concedido trámite de audiencia al interesado, el 16 de noviembre de 2018 presenta alegaciones en las que se ratifica en su pretensión inicial, al considerar que la tapa de registro se encontraba en suelo de dominio público y que la vía donde se produjo el percance no estaba suficientemente iluminada.

**Quinto.-** El 11 de junio de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que la responsabilidad corresponde a la empresa titular de la arqueta.

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



## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 1º, de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en el título IV, "De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común", de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación hasta que se formula la propuesta de resolución. Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una infracción por parte de la Administración de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como los de eficacia, eficiencia, servicio efectivo a los ciudadanos, racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, entre otros, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

**3ª.-** Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre. 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 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.



La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

**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, 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.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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.

La eventual responsabilidad del Ayuntamiento encuentra además su base en el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, el cual 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".

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por el reclamante fue o no consecuencia del defectuoso estado de la vía pública, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

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 conviertan a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa 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.



En el presente caso, la Administración consultante considera que no existe responsabilidad patrimonial, ya que esta correspondería a la empresa titular de la tapa de registro, en cuanto encargada de su mantenimiento.

Sin embargo, la teoría de la culpa *in vigilando*, doctrinal y jurisprudencialmente reconocida, lleva a este Consejo Consultivo a considerar otras circunstancias indicadas en el escrito de reclamación, como la insuficiente iluminación de la calle y el hecho de que la caída se haya producido en un espacio de dominio público. Esta doctrina ha sido asumida en diversas ocasiones por este Consejo Consultivo (por todos Dictamen 186/2018, de 7 de mayo) sobre la base de la competencia municipal en materia de infraestructura viaria y pavimentación de las vías públicas (artículos 25.2.d y 26.1.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril), que necesariamente implican la conservación y policía de las vías urbanas para garantizar su seguridad, de modo que toda obra o actuación que se realice en ellas no exime a la Administración responsable de la obligación de vigilancia y cuidado necesarios para evitar que se produzcan riesgos para los usuarios de dichas vías.

Por ello, las situaciones de riesgo que se generen, incluso por terceros, no siempre pueden exonerar de responsabilidad a la Administración encargada del buen funcionamiento de los servicios públicos, responsabilidad que, en su caso, tampoco le impediría repetir, si lo estimara conveniente, contra los causantes directos del siniestro por los desperfectos existentes en la vía pública que pudieran causar un daño (en este sentido el Dictamen 168/2016, de 19 de mayo).

Este criterio se mantiene también por este Consejo Consultivo en los casos en que los daños en la vía pública se produzcan por la acción de empresas concesionarias de servicios públicos (por todos, Dictamen 259/2019, de 21 de junio).

En este sentido, puede citarse la Sentencia de 16 de abril de 2004, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León: "(...) 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".

Igualmente la Sentencia de 10 de junio de 2002 del mismo tribunal cuando señala que: "En efecto, el título de imputación viene dado por la titularidad



administrativa del servicio o actividad en cuyo ámbito se produjo el daño, siendo imputable al Ayuntamiento demandado, por ser el responsable de la buena conservación, mantenimiento y vigilancia de las arquetas - como la que ahora nos ocupa -, debiendo adoptar por ello todas las medidas tendentes a evitar que se produzcan daños, como los que aquí acontecieron. Y no excluiría el título de imputación la alegación que formula la demandada --muy de pasada-- de que la arqueta era utilizada por RETECAL, pues aún cuando ello fuere cierto, no quedaría excluida la culpa in vigilando que pesaría sobre la Corporación demandada, al estar ubicada la arqueta en una vía pública". Igualmente su Sentencia de 28 de septiembre de 2001, en la que señala que "cabe concluir que en nuestro caso se ha producido una concurrencia de culpas, una imputable a la Administración y otra al particular que sufre el daño, que se fundan, respectivamente, la primera en la culpa "in vigilando" de los servicios públicos a la hora de mantener en las debidas condiciones de seguridad una vía pública..."

Finalmente, debe señalarse que en el caso particular que nos ocupa, ni siquiera se han analizado otros posibles títulos de imputación de la responsabilidad --como el deficiente alumbrado- o la entidad del desperfecto alegado por el interesado.

Por las razones expuestas, este Consejo considera que procede estimar la reclamación frente al Ayuntamiento -sin perjuicio de que este, si así lo considera oportuno, pueda repetir contra la empresa titular de la arqueta-, al entender que sí existe título de imputación suficiente como consecuencia de la denominada *culpa in vigilando*, derivada de las obligaciones del Ayuntamiento relativas al mantenimiento, conservación y seguridad de la vía pública.

**6ª.-** Respecto a la cuantía indemnizatoria, la entidad local no ha entrado a valorar ésta al proponer la desestimación de la reclamación, y tampoco los datos obrantes en el expediente permiten una adecuada valoración, motivos por los cuales la indemnización deberá fijarse en un posterior expediente contradictorio instruido al efecto.

En todo caso, la cantidad a abonar deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.



### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución estimatoria, en los términos indicados en el cuerpo del presente dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, 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.

En Zamora, en fecha al margen  
**DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE**