



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero

Sra. Ares González, Consejera y
Ponente

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de diciembre de 2020, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 403/2020

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 10 de noviembre 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 D. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el mismo día, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 403/2020, 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 a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 31 de julio de 2020 D. yyyy, de 59 años de edad en el momento de los hechos, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, debido a las lesiones sufridas a consecuencia de una caída acontecida el 21 de septiembre de 2019, sobre las



17:10 horas, mientras circulaba con su bicicleta por la Avenida de cccc, cuando se disponía a girar a la derecha para ir al edificio de la Feria de Muestras, a consecuencia de un desnivel existente en la calzada para acceder a la Feria de Muestras de xxxx, en concreto un bordillo de 3 centímetros de alto que se encontraba sin señalizar.

Adjunta informes médicos de la asistencia sanitaria recibida, solicitud del parte de servicio redactado por la Policía municipal, parte médico de alta de incapacidad temporal por contingencias comunes, justificante de que es socio de "xxxx bici", mapa del lugar de la caída y fotografías del "desnivel" sin señalización.

Solicita una indemnización por las lesiones sufridas que asciende a 5.271,42 euros, que se corresponde con los días transcurridos desde la fecha de la caída hasta la fecha de curación, que entiende como días de perjuicio moderado (98 días a razón de 53,79 euros/día).

Segundo.- Obra en el expediente parte de servicio de la Policía municipal de 21 de septiembre, en el que se indica que el ciclista se ha caído él solo y es atendido por una ambulancia del Servicio 112 que lo deriva al Hospital hhhh por posible rotura de la nariz.

Tercero.- El 14 de septiembre el jefe del Centro de Conservación de la Vía Pública emite informe en el que señala que el 5 de junio de 2020, el director de este Servicio de Espacio Público e Infraestructuras contestó directamente al interesado en los siguientes términos: "En respuesta a su escrito de 17 de febrero, y empezando por pedir disculpas por el excesivo tiempo transcurrido para dar respuesta a causa de la situación excepcional que hemos padecido, se informa:

»El 'desnivel acusado' es el resalto del bordillo rebajado del acceso a la entrada a la Feria de Muestras. Aunque el resalto es de una magnitud fácilmente remontable por cualquier vehículo, incluso por una bicicleta, es entendible que atacado en diagonal y a una velocidad excesiva, como usted mismo reconoce en su escrito, pueda originar una caída de la bici. Sin embargo, ese resalto debe estar ahí por una necesidad técnica ineludible: forma la corredera de las aguas de la calzada, que discurren por el canal 'en V' que conforman la rígola de hormigón y ese resalto. Si no estuviera, en tiempo de lluvia se generaría un encharcamiento hacia el interior.



»Por otra parte, en ese punto los vehículos acceden a una zona de prioridad peatonal limitada a 20 Km/h y en la que será fácil que se encuentren con peatones transitando por la acera de la avenida. Las medidas físicas que ayudan a los vehículos a percibir el cambio en las condiciones de circulación disminuyen el riesgo de accidente por atropello, con lo que devolver ese punto a unas condiciones similares a las que tenía antes de las últimas obras de urbanización, aunque más cómodo para los vehículos, sería más inseguro para otros usuarios de la vía.

»En resumen, y lamentando el accidente y sus consecuencias, el técnico que suscribe entiende que la pavimentación en ese punto está correctamente diseñada y en un óptimo estado de conservación, debiendo achacar el accidente a una velocidad excesiva del vehículo”.

Cuarto.- Consta en el expediente dictamen de valoración de daños corporales efectuada por la compañía aseguradora del Ayuntamiento, que cuantifica las lesiones en 3.203,70 euros sin determinar el sentido de la resolución de la reclamación.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia al interesado, el 30 de octubre presenta alegaciones en las que se ratifica en lo expuesto en su reclamación y manifiesta su disconformidad con la cantidad calculada por la aseguradora del Ayuntamiento.

Sexto.- El 9 de noviembre de 2020 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no haber quedado acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público municipal.

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, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento 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, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 39/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a lo establecido en los artículos 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.

La reclamación ha sido interpuesta 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, de Régimen Jurídico del Sector Público, a la que 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 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.

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, comprobadas la realidad y certeza de los daños sufridos y la regularidad formal de la petición, ha de analizarse si el 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.

En su reclamación el interesado manifiesta que la caída se produjo mientras deambulaba cuidadosamente, debido a la existencia de un desnivel existente en la calzada para acceder a la Feria de Muestras, en concreto un bordillo de 3 centímetros que se encontraba sin señalar.

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 2568/86, de 28 de noviembre.



Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, 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" de acuerdo con el artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, lo que necesariamente incluye su mantenimiento. Una competencia respecto de la cual el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (por todas en la sentencia de 8 de marzo de 2019) ha señalado que "la pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no solo 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".

Asimismo el artículo 57.1 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, dispone que: "Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. También corresponde al titular de la vía la autorización previa para la instalación en ella de otras señales de circulación. En caso de emergencia, los Agentes de la autoridad podrán instalar señales circunstanciales sin autorización previa".

Ahora bien, este Consejo Consultivo ha señalado de manera reiterada que la obligación de la Administración local de garantizar una adecuada pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas no puede entenderse en términos absolutos, en el sentido de exigir de la Administración una conducta tan exorbitante que le obligue a corregir cualquier deficiencia del pavimento por insignificante que esta sea. El cumplimiento o no de aquella obligación solo podrá determinarse en relación con el estándar mínimo exigible a la prestación del servicio público, de manera que solo si la Administración no ha actuado conforme a dicho estándar podrá apreciarse responsabilidad patrimonial. Lo que ocurrirá cuando la deficiencia, por su ubicación o su entidad, sea suficiente para generar una situación objetiva de riesgo sustancial.



A estos efectos, corresponderá a la parte interesada acreditar que los daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del servicio público, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 67.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

En el supuesto sujeto a dictamen debe considerarse plenamente acreditada la realidad de la caída en la avenida de cccc con el vial de acceso a la Feria de Muestras.

En el parte de servicio de la Policía municipal de 21 de septiembre de 2019 -antecedente de hecho segundo- el agente interviniente identifica al reclamante y el lugar del incidente y señala que aquel es atendido por una ambulancia del Servicio 112 y trasladado al Hospital hhhh por una posible rotura de nariz. Sin resultar pues testigo directo de la caída, la inmediatez de la asistencia prestada a la víctima contribuye a tener aquella por cierta.

Por su parte, en los informes de la asistencia sanitaria recibida por el interesado el mismo día del accidente se recogen unas lesiones consistentes en fractura de radio distal y estiloides cubital izquierdo, que resultan compatibles con la caída alegada.

Por lo tanto, lo que procede analizar a la luz de la prueba practicada es si las irregularidades en el pavimento, por su ubicación y entidad, así como la ausencia de señalización alegadas por el interesado son suficientes para considerar que el daño sufrido es antijurídico o no, y por ende, la obligación de indemnizar de la Administración.

En cuanto a la entidad del desperfecto, el reclamante indica que se trata de un bordillo de 3 centímetros sin señalizar en una zona de intersección del vial a la entrada al ferial.

Las fotografías obrantes en el expediente ponen de manifiesto la existencia del bordillo en una zona con forma de V, que en ningún caso supone un resalto u obstáculo insalvable.



En la respuesta dada por el director del Servicio de Espacio Público e Infraestructuras al reclamante el 5 de junio de 2020 ya se manifiesta que el desnivel acusado a que se refiere este es el resalto del bordillo rebajado del acceso a la entrada a la Feria de Muestras que debe estar ahí por una necesidad técnica ineludible, pues "forma la corredera de las aguas de la calzada, que discurren por el canal 'en V' que conforman la rigola de hormigón y ese resalto".

La pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no solo de garantizar unas objetivas condiciones de salubridad del entorno, sino también de garantizar condiciones objetivas de seguridad: seguridad para el tránsito de vehículos y seguridad para el tránsito de las personas.

Los bordillos no son obstáculos en la acera sino elementos estructurales de la calzada, al estar concebidos para auxiliar en el aparcamiento de vehículos y garantizar la seguridad de la acera. Asimismo en los bordillos hay diferentes rasantes, superficies, texturas y niveles, por consecuencia de la adaptación de los bordillos a las necesidades de las personas con discapacidad y la posterior supresión de las barreras arquitectónicas, que implican rebajes y desniveles pronunciados. En este caso, además, responde a una necesidad claramente descrita por el director del Servicio de Espacio Público e Infraestructuras el 5 de junio de 2020.

Así pues, hay que señalar que el desperfecto en la vía era inexistente ya que el bordillo al que hace referencia el reclamante es un elemento estructural y no un bache o una grieta. Además es de escasa altura y resulta fácilmente salvable por los vehículos, incluyendo bicicletas, que circulen a la velocidad adecuada a la zona y su existencia obedece a una razón de seguridad vial.

En consecuencia, a juicio de este Consejo Consultivo, en el presente caso no se aprecia la existencia de un título de imputación adecuado y suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración local. Concorre lo que se ha venido denominando por la doctrina y la jurisprudencia el riesgo general de la vida (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2007). Un criterio que implica poner a cargo de quien lo sufre aquel daño que se produce como consecuencia de los riesgos generales de la vida, inherentes al comportamiento humano en la generalidad de los casos, debiendo soportar los riesgos que una eventual falta de cuidado y atención comporta en la deambulación.



En el presente caso el accidente tuvo lugar a plena luz del día (17:10 horas del 21 de septiembre) por lo que con una diligencia mínima exigible en la deambulación se hubiera podido evitar el daño, no concurriendo los requisitos exigibles para la responsabilidad patrimonial. A mayor abundamiento, a la vista de las consideraciones que contiene el informe emitido por el Servicio de Espacio Público e Infraestructuras, el bordillo fue abordado en diagonal y posiblemente una velocidad excesiva.

Por todo lo expuesto, al no existir relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido, 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 D. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

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