



Sr. S. de Vega, Presidente y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 19 de diciembre de 2019, 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

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 21 de noviembre 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 el día 26 de noviembre de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 580/2019, 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. S. de Vega.

Primero.- El 30 de julio de 2019 D. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 9 de agosto de 2018, entre las 11:00 y las 12:00 horas, en la calle ccc1 de dicha localidad, como consecuencia del mal



estado del bordillo de la acera al haberse desprendido una de las piezas que lo componen.

Acompaña a su escrito copia de informe de la Policía Local de 5 de julio de 2019, al que se adjunta fotografía del lugar del siniestro, copia de informe clínico, reportaje fotográfico relativo al estado de la acera, escrito dirigido por el reclamante al Ayuntamiento el 25 de abril de 2017, en el que se pone en conocimiento del Ayuntamiento el mal estado de la acera de la calle ccc1, así como copias de facturas por coste de asistencia residencial y del DNI.

Solicita una indemnización de 24.535,23 euros por 125 días de perjuicio personal grave, 15 puntos de secuelas por consolidaciones en rotación del fémur y del húmero izquierdo de más de 10º y por el coste de asistencia residencial.

Segundo.- El 6 de agosto se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.- El 9 de agosto se decreta la apertura del período probatorio.

Cuarto.- El 23 de agosto la Policía Local emite informe en el que constata la veracidad de los hechos acaecidos y señala que "Del lugar de los hechos, los actuantes realizaron unas fotografías, el cual pudo ser posible causa del suceso".

Quinto.- El 26 de agosto el arquitecto técnico municipal informa, entre otros extremos, de lo siguiente:

"La calle ccc1 responde a una tipología constructiva de vial propia de los años 80, con aceras y vial en hormigón, condicionadas por la escasez de anchura de las calles.

»La anchura total de la calle es de 6,05 m disponiendo la acera en el lado derecho del sentido de circulación de una anchura (incluyendo bordillo) de 0,70 m y la izquierda de 0,58 m, lo que deja un `vial` libre aproximado de ancho 4.77 m, que a su vez se ve condicionado por el aparcamiento autorizado de forma semestral en cada uno de los márgenes.



»Las aceras disponen de un desnivel medio con respecto el `vial´ de 6 cm y estaban concebidas principalmente para impedir la aproximación de los vehículos a las edificaciones, además de para la propia circulación de personas. Este itinerario peatonal es compartido con el propio `vial´ dadas las características de las aceras y la escasa velocidad y circulación de los vehículos, siendo utilizado como itinerario mixto de peatones y vehículos.

»El estado de mantenimiento general de la calle ccc1 se puede considerar aceptable, no obstante en la acera izquierda existen algunos bordillos rotos por efecto de la dilatación, de los agentes meteorológicos y de los propios vehículos al subir las ruedas para aparcar. En lo que respecta a la acera derecha existe a la altura del nº 4 un recrecido de la acera, realizado durante las obras de ejecución de mencionado bloque, que se encuentra dañado de igual modo, por las causas anteriormente expuestas, encontrándose el resto de bordillos de esta acera en condiciones aceptables.

»Las características del bordillo deteriorado, que hipotéticamente hubiera podido ser la causa directa de la caída del reclamante y que se encuentra ubicado frente al nº 8 (que se corresponde con el domicilio del reclamante) tiene, a fecha de la visita de reconocimiento base para el presente informe, una pérdida de material en una longitud de 72 cm, afectando la pérdida total del bordillo a una longitud de 40 cm y 6 cm de desnivel hasta la cota del `vial´ (...).

Considera que no existe relación de causalidad, entre otros motivos, porque "Las características del deterioro del bordillo y el pequeño desnivel a salvar descritas en el presente informe son fácilmente salvables con una mínima pericia", por el "evidente conocimiento por parte del reclamante del estado puntual de algunos bordillos, encontrándose el bordillo deteriorado, hipotéticamente causante directo de la caída, enfrente de su propio domicilio particular y habiendo solicitado incluso su reparación como queda acreditado con el Doc. 4 presentado en la reclamación" y por "el estado físico y la dependencia o autonomía del reclamante en el momento de la caída (...)".

Al citado informe se incorpora reportaje fotográfico del lugar de la caída.

Sexto.- Consta en el expediente la toma de declaración de los testigos propuestos por el reclamante, que tiene lugar el 19 de septiembre.

La esposa del interesado afirma haber presenciado la caída y, en relación a las circunstancias de la caída, declara que "(...) al acercarse un coche, D. yyyy fue a subir a la acera y al llevar muletas, apoyó una de ellas en el bordillo desprendido, lo que provocó su caída (...)".

Otro de los testigos, vecino del interesado, manifiesta haber visto la caída y señala, sobre la caída sufrida por el reclamante, que "Él estaba en la acera, pisaría un bordillo y cayó"; también declara que la policía se llevó trozos del bordillo.

Séptimo.- El 15 de octubre el arquitecto técnico municipal emite nuevo informe en el que se pone de manifiesto, entre otras circunstancias:

"(...) En cuanto a la señalización horizontal hay, y ya existía en el momento de los hechos, un paso de cebra en el extremo de la calle ccc1, en la confluencia con la Avda. ccc2, el cual debe ser utilizado obligatoriamente por los peatones para cruzar de acera.

»(...).

»(...) dadas las características de las aceras, su pequeño desnivel respecto el `vial` de 6 cm y la escasa velocidad y circulación de los vehículos se viene utilizando el propio `vial` como itinerario mixto de peatones y vehículos; siendo en todo la práctica de cruzar el vial fuera de los pasos peatonales como peligrosa e incluso temeraria, en función de las capacidades del peatón, y en todo caso contraria la Ley de Tráfico, Circulación de vehículos a Motor y Seguridad Vial contemplada en el texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, ya que los peatones han de atravesar o cambiar de acera en la calle que nos ocupa utilizando el paso de cebra indicado y no cruzando por la calzada".

En el citado informe se considera que "no existe relación de causalidad directa entre los hechos y los daños producidos al no ser la causa directa e inmediata del accidente el mal estado del bordillo, sino que la causa origen del accidente fue la propia infracción de tráfico al cruzar la calle, además del vehículo que motivó la reacción del reclamante y la propia dependencia o falta de autonomía del mismo en el momento de los hechos".



Asimismo, se indica que "las características del deterioro del bordillo y el pequeño desnivel a salvar descritas en el presente informe son fácilmente salvables con una mínima pericia, incluyéndose este tipo de actuaciones dentro del mantenimiento continuo de aceras y viales desarrollado por el Ayuntamiento de xxxx, no considerándose prioritaria o urgente. Todo ello sin que se pueda garantizar la detección y corrección inmediata de cualquier anomalía en las aceras y viales del municipio, lo que sería inviable e inasumible por parte de la administración".

Octavo.- El 16 de octubre la Policía Local emite informe en relación con la señalización existente, en el que se concluye que "(...) al existir paso para peatones en la vía donde se produjo el accidente, tenía la obligación de utilizar el mismo cuando atravesó la calzada".

Noveno.- Concedido trámite de audiencia, el 6 de noviembre se presentan alegaciones en las que se reitera la pretensión inicialmente deducida. Junto al escrito de alegaciones se aporta documentación médica.

Figura también en el expediente escrito de la compañía aseguradora de la Administración, en el que se considera que no existe responsabilidad patrimonial, y al que se adjuntan diversas sentencias en apoyo de sus argumentaciones.

Décimo.- El 20 de noviembre de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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 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.

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 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 conformidad con 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 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 efectuada a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, 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 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 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 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", reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales.

El Ayuntamiento tiene la obligación de mantener las vías públicas en condiciones adecuadas para el tránsito de personas y vehículos. Así se desprende del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que atribuye al municipio la competencia en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad, competencia que a tenor del artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que se refiere expresamente a la pavimentación de las vías públicas, resulta obligatoria en todos los municipios.

Este precepto debe ponerse en relación con el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que 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".

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".

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 aquella de la infraestructura material 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 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 cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por el interesado y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. La carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, 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. Es decir, al reclamante incumbe acreditar el hecho derivado del funcionamiento del servicio público y la existencia del exigible nexo causal entre tal hecho y la lesión denunciada; la Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

En el supuesto sometido a dictamen existe una cierta contradicción en cuanto a las concretas circunstancias que rodearon la producción del accidente.

El interesado, de 80 años de edad, manifiesta que paseaba por la acera cuando sufrió el accidente. No obstante, los testigos declaran que transitaba por la calzada y que la caída se produjo al subir a la acera (uno de los testigos que manifiesta haber presenciado la caída, refiere de un modo poco preciso que el interesado circulaba por la calzada y al subir a la acera se cayó, y que "pisaría un bordillo y cayó"). Por su parte, los agentes de la Policía Local que acudieron al lugar de los hechos no presenciaron de un modo directo las circunstancias de la caída, por lo que el parte de intervención no prueba necesariamente la causa o mecánica de la caída.

Sin perjuicio de las dudas razonables que existen a la hora de discernir el motivo concreto de la caída, teniendo en cuenta el acervo probatorio existente (y sin perjuicio de que la esposa incurra en el motivo de tacha previsto en el artículo 377.1.1ª de la Ley 1/2000, de 7 de enero), de considerar que el accidente se produjo al tropezar con el bordillo en mal estado, el origen del daño estaría localizado en la esfera de imputabilidad de la víctima, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación, extremando la precaución, lo que rompe el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño sufrido.

Respecto a la circulación de peatones por calzadas, esta no está prohibida ni es improcedente cuando no existen zonas especialmente habilitadas para ello, si bien tal circulación debe realizarse conforme a lo prevenido en el artículo 49.1 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto



Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, que establece que “El peatón debe transitar por la zona peatonal, salvo cuando ésta no exista o no sea practicable, en cuyo caso podrá hacerlo por el arcén o, en su defecto, por la calzada, en los términos que reglamentariamente se determine”.

Por su parte, el artículo 124.1 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, establece que “en zonas donde existen pasos para peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades, y cuando tales pasos sean a nivel, se observarán, además, las reglas siguientes: (...)”. y el apartado segundo del citado artículo 124 dispone que “Para atravesar la calzada fuera de un paso para peatones, deberán cerciorarse de que pueden hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido”.

Debe tenerse en cuenta, además, que subirse a la acera precisa tomar las precauciones adecuadas y usuales, como mirar hacia la calzada y la acera, a los efectos de cerciorarse que el desplazamiento se realiza sin peligro.

En el caso examinado, sin perjuicio de que el informe del servicio considere que se trata de un riesgo leve fácilmente sorteable con una mínima atención y cuidado, y que resulta plenamente visible, es preciso tener en cuenta que el interesado tenía pleno conocimiento del mal estado del bordillo, por lo que no puede este representar un obstáculo imprevisto. En este sentido, como señala la Sentencia nº 90/2010, de 21 de enero, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León “Con carácter general una caída derivada de un tropiezo en un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles, entraña un daño no antijurídico”.

Por todo lo expuesto, 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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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.