



Sr. S. de Vega, Presidente y
ponente

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

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de julio de 2023, ha examinado *el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 240/2023

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 31 de mayo de 2023 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 D. yyy1, en nombre y representación de Dña. yyy2, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 8 de junio de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 240/2023, 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 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 10 de octubre de 2022 D. yyy1, en nombre y representación de Dña. yyy2, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, en la que manifiesta que "Sobre las 19.45 horas del día 11 de octubre de 2021, la interesada, de 65 años de edad, caminaba en compañía de Dña. yyy3 por la acera izquierda de la Avda. ccc1 de xxxx, que es la acera de los números impares, y se dirigía hacia su domicilio en la Avda. ccc2 núm. 30 al que pretendía llegar a través de la



C/ ccc3, al llegar a la altura del número 19 de la Avda. ccc1, casi frente al establecimiento comercial `Calzados qqq1`, y como consecuencia del mal estado de la acera al existir un desnivel no señalizado, inadvertido, no cubierto, se ha retorcido el tobillo al pisar mal, perdiendo el equilibrio y cayéndose sobre la acera”.

Adjunta con su reclamación inicial fotos del lugar del accidente, informe médico de urgencias e informes de baja y alta laboral.

La reclamante propone prueba testifical y documental, interesando oficios al Hospital hhh1 de xxxx y al centro de salud hhh2.

La interesada presenta evaluación económica de los daños y perjuicios sufridos, los cuales cuantifica en 6.537,20 euros, más los intereses legales, por los siguientes conceptos: perjuicio personal moderado (93 días; 5.094,54 euros) y secuelas (artrosis postraumática; 1.442,66 euros).

Segundo.- Obran en el expediente informes de la Policía Local de 11 de diciembre de 2022, del Servicio de Obras del Ayuntamiento de 27 de enero de 2023 y de la aseguradora de la Administración de 21 de febrero y 25 de abril de 2023.

Tercero.- El 31 de enero de 2023 se concede trámite de audiencia a qqq2, S.A., contratista de las obras de renovación del alumbrado a LED en la Avenida ccc1 de xxxx.

El 9 de febrero de 2023 la citada empresa presenta escrito de alegaciones en el manifiesta que “los daños resultantes de este incidente no fueron debidos a una acción u omisión culposa de esta parte”.

Cuarto.- El 30 de marzo de 2022 se abre el período de prueba y se practican las pruebas testificales propuestas por la reclamante; en concreto, el 13 y 14 de abril se presentan las declaraciones de los testigos.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia, el 13 de marzo de 2023 la reclamante presenta alegaciones en las que ratifica la reclamación inicial, reitera la pretensión resarcitoria y discute las conclusiones del informe del técnico municipal.

Sexto.- El 30 de mayo de 2023 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.



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 (LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

3ª.- La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con lo dispuesto en 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), 21.3 y 23.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (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, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

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) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad 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) 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) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público; e) ausencia de fuerza mayor. Asimismo, se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en una caída ocurrida, según alega la reclamante, a consecuencia de la existencia de un desnivel no señalado en la acera.

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 2568/86, 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 LBRL, lo que necesariamente incluye su mantenimiento.

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".

Ahora bien, 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.

En este sentido, el funcionamiento del servicio público viario no se ajusta a los estándares de actividad mínima exigible, y por ende conlleva responsabilidad de la Administración, cuando las deficiencias del pavimento tienen entidad suficiente para generar una situación de riesgo sustancial.

A los efectos de valorar el cumplimiento del estándar del servicio, este Consejo Consultivo ha distinguido, principalmente, entre percances en los que la caída se ha producido como consecuencia de defectos o deterioros en el pavimento que son ostensibles y manifiestos; los ocasionados por inestabilidad del pavimento derivada por ejemplo de la existencia de baldosas sueltas; y aquellos en los que la causa del accidente es el tropiezo con un desnivel del pavimento o de alguno de sus elementos con respecto a la rasante.

- En el primero de los supuestos se ha apreciado con carácter general la existencia de responsabilidad patrimonial, al considerar que se ha incumplido de forma clara, dada la entidad del desperfecto, la obligación de mantener el pavimento en condiciones adecuadas para el tránsito y seguridad peatonal, si bien en determinados casos aquella responsabilidad ha sido moderada por la falta de diligencia del perjudicado.



- En el segundo se ha señalado, igualmente con carácter general, que la existencia por ejemplo de varias baldosas sueltas, y por tanto oscilantes, constituye una deficiencia en la acera que conlleva un riesgo oculto para los peatones, cuya peligrosidad puede no ser apreciable a simple vista empleando la diligencia media exigible a una persona en su caminar, lo que determinaría igualmente la existencia de responsabilidad patrimonial.

- En el último de los casos, se ha considerado que la responsabilidad de la Administración depende de la entidad del desnivel. Así, se entiende que las deficiencias en el pavimento de aceras son insignificantes y no suponen un incumplimiento del estándar de seguridad exigible cuando el desnivel existente oscila entre 0 y 2 centímetros, aunque, en atención a las circunstancias concretas del caso, este Consejo ha estimado insignificantes o de poca relevancia desniveles cuya sobreelevación máxima era de 2,5 centímetros. Sin perjuicio del criterio general, ha apreciado una concurrencia de las responsabilidades de la Administración y el perjudicado en caídas producidas en los pasos de peatones a causa de un deterioro, incluso no muy grave en el pavimento, al unirse la falta de diligencia del peatón con la de la Administración en su deber de conservación preferente de dichos pasos.

La solución planteada concuerda con la doctrina general mantenida por la jurisprudencia que sostiene que, aunque el servicio de mantenimiento y vigilancia debe tener unos niveles altos de exigencia en razón de la funcionalidad de las aceras en la vida de la comunidad, no se le puede pedir, en términos jurídicos, que sea un servicio omnipotente y omnipresente capaz de corregir e impedir de modo inmediato todo defecto y riesgo, por muy leve que sea y tenga la causa que tenga, porque es irrazonable exigir a la Administración que vaya corrigiendo esos defectos leves, derivados del uso normal de las aceras o su desgaste progresivo, de una forma continuada, lo que requeriría un servicio de vigilancia y mantenimiento, con alta probabilidad inasumible económicamente.

De este modo, los peatones deben desplegar una diligencia razonable que alcance a sortear los leves riesgos que deriven de los pequeños defectos que el mismo uso de los servicios pueda producir, ya que, tal y como mantiene el Tribunal Superior de Justicia de nuestra Comunidad, Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid, en Sentencia nº 90/2010, de 21 de enero, "Con carácter general una caída derivada de un tropiezo en un obstáculo de dimensiones insignificantes o visibles, entraña un daño no antijurídico" pues, según la Sentencia del mismo Tribunal de 14 de noviembre



de 2005, de la Sala de Burgos, “no puede pretender el administrado que la superficie de las aceras se encuentre en un absoluto alineamiento, totalmente rasante y carente de la más nimia irregularidad. La existencia de irregularidades en las aceras es inevitable en toda población”.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2007 destaca que “es un criterio de imputación del daño al que lo padece la asunción de los riesgos generales de la vida (STS 21 de octubre de 2005 y 5 de enero de 2006), de los pequeños riesgos que la vida obliga a soportar (SSTS de 11 de noviembre de 2005 y 2 de marzo de 2006) o de los riesgos no cualificados, pues riesgos hay en todas las actividades de la vida (STS 17 de julio de 2003), en aplicación de la conocida regla *id quod plerumque accidit* (las cosas que ocurren con frecuencia, lo que sucede normalmente), que implica poner a cargo de quienes lo sufren 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 pequeños riesgos que una eventual falta de cuidado y atención comporta en la deambulación por lugares de paso”.

De acuerdo con la doctrina expuesta, se hace necesaria una valoración individualizada de cada supuesto que permita apreciar si el daño alegado es imputable a la actividad administrativa desarrollada o bien concurren factores que hacen quebrar la relación de causalidad precisa para declarar la responsabilidad administrativa.

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 LPAC. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

En el supuesto sometido a dictamen, antes de entrar en el fondo del asunto, es necesario analizar la falta de legitimación pasiva alegada por la Administración.

La propuesta desestimatoria del Ayuntamiento afirma que “no es responsable del siniestro, debiendo dirigirse, en su caso, la reclamación a la



empresa adjudicataria de la obra concesionaria, todo ello en base a lo previsto en el art. 196 de la LCSP”.

Este Consejo ha señalado, de forma reiterada, en los supuestos en los que concurre un contratista que debe recordarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, cuya redacción es igual en los artículos de las anteriores leyes de contratación pública, “Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

»Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será esta responsable dentro de los límites señalados en las leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.

»Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que este, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción.

»La reclamación de aquellos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto”.

Cuando se plantea, como en el presente caso, una responsabilidad patrimonial frente a la Administración Pública en la que interviene un contratista la doctrina jurisprudencial considera que existen dos posibilidades a la hora de resolver estos procedimientos:

1.- O bien la Administración estima, total o parcialmente, la reclamación administrativa por reconocer la concurrencia de un supuesto de responsabilidad patrimonial a su cargo, sin perjuicio de la posible acción de repetición una vez satisfecha la indemnización.

2.- O bien desestima la reclamación por considerar, como fundamento, que la responsabilidad corresponde al contratista, resolución que, sin reconocer derecho alguno a ser indemnizado, ni fijar cuantía alguna, deja abierta la acción del perjudicado -si está conforme- para reclamar



contra el contratista por la vía oportuna.

Lo que no podrá hacer la Administración es dictar ambos pronunciamientos a la vez.

Es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo que, en estos casos, debe ser la Administración quien deba responder ante el perjudicado, sin perjuicio de la posibilidad de repetir frente al contratista encargado de prestar el servicio o realizar la obra de que se trate.

Por lo expuesto, este Consejo considera que el Ayuntamiento tiene legitimación pasiva.

Una vez resuelta esta cuestión previa, en este supuesto puede considerarse acreditado que la reclamante sufrió una caída en el lugar indicado por ella, circunstancia avalada por la prueba testifical practicada. A lo que cabe añadir que el informe clínico de urgencias, si bien no sirve para probar las circunstancias concretas del percance relatadas por la reclamante, si describe unas lesiones y daños compatibles con el mismo.

Es cierto que el informe de la Policía Local establece que “en las bases de datos de esta policía municipal no se ha podido encontrar ningún registro de ninguna actuación al respecto” y que la reclamante acudió a urgencias cinco días después de la caída (el 16 de octubre de 2021). Sin embargo, la prueba testifical del dueño del establecimiento comercial que presencié la caída y la de la hija de la reclamante, que caminaba con ella en el momento del accidente, permiten presumir a este Consejo la veracidad de los hechos en la forma relatada por la interesada sin deducir algún tipo de ardid por su parte.

Según su escrito inicial, la deficiencia en el pavimento a la que atribuye la reclamante la causa de la caída, y por tanto las lesiones derivadas de la misma, consistiría en la existencia de “un desnivel no señalizado, inadvertido, no cubierto”.

A partir de ello, debe plantearse si el expresado defecto entraña un peligro imprevisible e inevitable para la deambulación o si, por el contrario, se trata de una pequeña irregularidad generadora de un riesgo para el tránsito peatonal escaso, previsible y sobre todo evitable con una diligencia media en la deambulación.



En este sentido, el informe del Servicio de Obras del Ayuntamiento (página 45 del expediente) manifiesta: "El desperfecto que ocasiona la caída, corresponde a una de las distintas zanjas que se hicieron en el entorno de la Avenida de ccc1 para la ejecución del Proyecto de renovación del alumbrado a led en el barrio de ccc1. Tras terminar la obra, las zanjas fueron tapadas con hormigón. Dichos remates no fueron lo suficientemente correctos, el Ayuntamiento se lo comunicó a la empresa adjudicataria."

El mencionado informe adjunta un reportaje fotográfico en el que se acredita la existencia de un mínimo desnivel respecto a la rasante de la acera.

En este caso, es cierto que el lugar en el que ocurrió el desafortunado accidente se encontraba en mal estado, concretamente, se acredita que la zona estaba hormigonada hasta la cota de la acera sin existir baldosas. Sin embargo, la prueba que obra en el expediente, principalmente las fotografías aportadas por la reclamante (páginas 6-12) y las contenidas en el informe técnico municipal, permiten concluir que existía un desnivel en la acera inferior a dos centímetros y que era perfectamente visible. La reclamante no aporta prueba que establezca la medida del citado desnivel.

Este Consejo entiende que las deficiencias en el pavimento de aceras son insignificantes y no suponen un incumplimiento del estándar de seguridad exigible cuando el desnivel existente oscila entre 0 y 2 centímetros, aunque, en atención a las circunstancias concretas del caso, ha estimado insignificantes o de poca relevancia desniveles cuya sobreelevación máxima era de 2,5 centímetros.

Conviene traer a colación el reciente Dictamen 201/2023, de 15 de junio de 2023, de este Consejo, en el que, en un supuesto muy similar, concretamente en una caída acontecida en la Avda. ccc1 número 17, se estimó parcialmente la reclamación presentada al acreditarse la existencia de un desnivel de 3,5 centímetros.

En consecuencia, al no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, procede desestimar la reclamación.



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. yyy1, en nombre y representación de Dña. yyy2, 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.