



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 26 de enero de 2022, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 565/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 28 de diciembre de 2021 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 Dña. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída provocada por la existencia de un bloque de hielo en un paso de peatones.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 29 de diciembre de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 565/2021, 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 23 de mayo de 2019 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 4 de enero de 2019 en el paso de peatones de la calle ccc de esa ciudad, al resbalar por la existencia de un bloque de hielo. La caída le provocó luxación del codo.

Solicita prueba testifical -para la cual identifica a dos testigos de la caída- y documental, requiriendo al servicio de limpieza del Ayuntamiento los partes de trabajo de ese día.

Adjunta informes médicos, factura de una clínica privada, acta de denuncia ante la Policía Local y fotografías del lugar del accidente.

Segundo.- El 5 de junio se da traslado de la reclamación a la compañía aseguradora de la Administración y se solicita informe de Secretaría en relación con el procedimiento y la legislación aplicable. El informe se emite el 6 de junio.

El 22 de abril de 2021 la compañía aseguradora comunica que el accidente es un hecho excluido conforme a las condiciones particulares de la póliza contratada.

Tercero.- El 13 de junio de 2019 el alcalde en funciones dicta un Decreto por el que solicita a la interesada que acredite los daños alegados, las secuelas y los días improductivos y no improductivos, y suspende el plazo para resolver el procedimiento.

Cuarto.- El 17 de septiembre la reclamante solicita ampliación de plazo para aportar la documentación requerida.

Dicha documentación se recibe el 15 de octubre de 2019. En ella se valoran los daños sufridos en 13.213,96 euros. Se adjuntan informe médico-legal y forense y diversa documentación clínica.

Quinto.- El 15 de noviembre se dicta Resolución por la que se incoa el procedimiento de responsabilidad patrimonial, se nombra instructor y se deriva



la práctica de la prueba al momento de la instrucción del expediente, concediendo plazo de alegaciones a la interesada.

Sexto.- El 4 de diciembre la reclamante presenta alegaciones en las que señala que la caída se produjo como consecuencia de que los operarios de limpieza habían regado la calle previamente, sin que por parte del Ayuntamiento se tomaran las medidas oportunas para evitar que la superficie se helara y reitera su petición de prueba.

Séptimo.- Mediante Acuerdo del instructor de 18 de diciembre, se admite la prueba testifical y el acta de denuncia de los agentes de Policía Local como prueba documental. Asimismo se solicita informe al servicio cuyo funcionamiento ocasionó la presunta lesión indemnizable. Se da nuevo trámite de audiencia.

En el informe emitido por el encargado municipal de la brigada de limpieza, de 15 de marzo de 2021 se hace constar: que tuvo conocimiento de los hechos en días posteriores al accidente por lo que no pudo hacer comprobaciones; que debido al tiempo transcurrido no recuerda los trabajos realizados; que la limpieza está externalizada en una empresa privada; que no existen partes de trabajo en soporte físico, sino una mera verificación visual por su parte del trabajo realizado por la empresa adjudicataria y que al no tener noticia de incidente alguno no puede precisar nada sobre ello.

Octavo.- El 22 de enero de 2020 se practica la prueba testifical. Uno de los testigos declara que pasó por el lugar de la caída, escuchó un golpe y vio a la reclamante en el suelo. Previamente había pasado por ese mismo lugar y se había resbalado. El otro testigo, por imposibilidad de acudir el día citado, aporta declaración jurada en idéntico sentido.

Noveno.- El 29 de octubre la alcaldesa solicita a la Agencia Estatal de Meteorología informe en el que se recojan las condiciones meteorológicas del día 4 de enero de 2019. En el informe, de 23 de noviembre de 2021, se pone de manifiesto que el día de referencia no se registraron precipitaciones y se observó la presencia de escarcha. La temperatura máxima fue de 11°C y la mínima de 0 °C.



Décimo.- El 3 de noviembre de 2020 el concejal de Medio Ambiente solicita a la Policía Local informe en el que conste si el día 4 de enero de 2019 recibieron avisos por incidencias en la misma calle cccc o en otras vías por hielo en las aceras. El 9 de diciembre de 2020 se recibe informe que señala que no hay registrada ninguna intervención por tales motivos.

Decimoprimer.- El 22 de marzo de 2021 se da trámite de audiencia a la interesada, quien el 5 de abril reitera su petición de ser indemnizada con 13.213,96 euros.

Decimosegundo.- El 22 de octubre se solicita a la empresa concesionaria del servicio de limpieza un informe respecto a la reclamación presentada. En dicho informe, de 28 de octubre de 2021, los administradores mancomunados de la empresa hacen constar que el día 2 de enero de 2019 recibieron comunicado del Ayuntamiento informando de la falta de limpieza de varias calles, procediendo el 4 de enero a la realización del servicio para dar cumplimiento a dicho requerimiento. De dicho informe se da traslado a la interesada con fecha 11 de noviembre de 2021, que solicita nuevamente la remisión de los partes de trabajo realizados los días 3 y 4 de enero de 2019.

Decimotercero.- El 3 de diciembre de 2021 se emite informe propuesta de resolución en la que se desestima la solicitud de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyyy por falta de prueba de la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos 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.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 (en adelante LPAC), 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 (23 de mayo de 2019) hasta que se formula la propuesta de resolución (3 de diciembre de 2021). Se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en su artículo 91.3, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC.

Por otro lado ha de formularse un reproche, dada la insuficiencia de los informes emitidos y solicitados por la reclamante para la determinación de las circunstancias concurrentes el día de la caída y las concretas actuaciones del servicio de limpieza.

3ª.- La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con 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) y 23.2.b) 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 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 la reclamación se alega que la caída se produjo al resbalar, debido a la existencia de un bloque de hielo en el paso de peatones de la calle cccc, después de que el servicio de limpieza regara la calle.

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.

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 LBRL, que atribuye al municipio la competencia en materia de infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.

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".

En el presente caso el servicio de limpieza viaria está externalizado. La empresa contratista del servicio de limpieza de la vía pública es qqqq, S.L.L.

De conformidad con lo establecido en el artículo 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, "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.



A la vista de la postura mantenida últimamente por los tribunales, este Consejo Consultivo considera que debe ser la Administración quien deba responder ante el perjudicado, sin perjuicio de la posibilidad de que aquella pueda repetir frente al contratista encargado de prestar el servicio o realizar la obra de que se trate.

Sentado lo anterior, la determinación de la relación de causalidad exige comprobar si a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la 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.

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, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión legal (artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre), 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. 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, la declaración de los testigos propuestos por la interesada corrobora que la caída de la reclamante se produjo en el lugar indicado por esta al resbalar por la existencia de hielo.

Dado que la caída se fundamenta en la presencia de hielo en el paso de peatones, debe analizarse si el Ayuntamiento cumplió con su obligación de mantener la vía en adecuadas condiciones para el tránsito peatonal.

Este Consejo Consultivo ha declarado reiteradamente que no cabe exigir a la Administración una conducta tan diligente que le obligue a retirar el hielo de las vías públicas tan pronto como aparezca, salvo que se trate de lugares en los que suponga una especial peligrosidad, o con elevada afluencia o tránsito de personas, en cuyo caso la Administración debe garantizar la seguridad de circulación de forma inmediata. Y ello porque, como ha señalado la jurisprudencia, "para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable".

En todo caso, la adecuación al estándar del servicio estará vinculada, en los supuestos de fenómenos climatológicos, a las condiciones meteorológicas que estén previstas, ya que serán estas las que permitan valorar la adecuación y proporcionalidad de la actuación de la Administración.

Del informe de la AEMET obrante en el expediente no se desprenden datos climatológicos anormales para la fecha que hubieran hecho necesaria la adopción



de actuaciones especiales. Debe recordarse, no obstante, que una eventual presencia de hielo en la calzada obliga a los viandantes a extremar la precaución mediante el empleo una diligencia superior a la exigible en condiciones normales, de modo que su inobservancia situaría la causa del daño en la esfera de imputabilidad de la víctima e interrumpiría el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado, necesario para apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Según se desprende del expediente, no constan, como figura en el informe de la Policía Local, avisos de incidencias por hielo en la calle cccc, ni se registró ninguna intervención el día 4 de enero de 2019 por este motivo.

La reclamante solicita repetidamente a lo largo de la tramitación que se remitan los partes de trabajo realizados por el servicio de limpieza el día del percance. A este respecto, el informe emitido por el encargado municipal de la brigada de limpieza, firmado el 15 de marzo de 2021 (más de 2 años después del accidente), no sirve como medio probatorio, puesto que, debido al tiempo transcurrido, refleja que no recuerda qué trabajos se realizaron, y manifiesta la inexistencia de partes de trabajo. Ello conlleva que no se pueda comprobar, debido en gran parte a la dilación en el tiempo de la instrucción, si el día 4 de enero los operarios de limpieza regaron la calle, como afirma la reclamante.

Por su parte, la empresa concesionaria alega que tras el requerimiento por parte del Ayuntamiento, procedió a la realización del servicio el día 4 de enero de 2019, pero en su informe tampoco consta en qué consistió la realización de dicho servicio.

A la luz de todos estos documentos la propuesta de resolución concluye que la existencia de hielo en la calzada no es atribuible a un comportamiento omisivo del Ayuntamiento, y desestima la reclamación por no considerar probada la existencia de relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento del servicio público.

En atención a las circunstancias concurrentes y con base en los informes y documentación obrante en el expediente, este Consejo considera que, aun dando por probada la existencia de hielo en la calzada, procede desestimar la



reclamación al no quedar acreditado un incumplimiento del estándar del servicio por parte de la entidad local.

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 Dña. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída provocada por la presencia de un bloque de hielo en un paso de peatones.

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