



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 9 de noviembre de 2022, ha examinado el *expediente 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 552/2022**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 6 de octubre de 2022 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 Dña. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 13 de octubre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 552/2022, 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 a la Consejera Sra. Ares González.

**Primero.-** El 3 de enero de 2022 tuvo entrada en el Registro General del Ayuntamiento de xxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Señala en su reclamación que el 4 de enero de 2021, sobre las 11:30 horas, caminaba por la acera de la calle ccc1 de xxxx, proveniente de la



Avda. ccc2, en compañía de su hija de nueve meses, cuando al encontrarse a la altura del número 1 de dicha calle, cayó al suelo debido a una placa de hielo existente en el pavimento.

Fue trasladada al Servicio de Urgencias del Hospital de xxxx y quedó posteriormente ingresada en el Servicio de Traumatología, donde fue diagnosticada de fractura trimaleolar de tobillo izquierdo.

Junto con la reclamación, la interesada aporta la siguiente documentación:

- Informe de Asistencia de la Unidad de Soporte Vital Básico de SACYL de 4 de enero de 2021.

- Informes médicos del Hospital de xxxx de fechas 4, 8 y 20 de enero, 8 de febrero y 7 de abril, todos ellos de 2021.

- Informe médico pericial de valoración de daño corporal de 20 de diciembre de 2021.

Solicita en concepto de indemnización 22.921,45 euros, por los daños y perjuicios sufridos, por los conceptos que se exponen a continuación:

- 38 días de perjuicio personal grave x 79,02 €/día .....3.002,76 euros.
- 55 días perjuicio personal moderado x 54,78 €/día ... 3.012,90 euros.
- Perjuicio personal por intervención quirúrgica..... 1.000,87 euros.
- Secuelas (15 puntos) ..... 15.904,92 euros.

**Segundo.-** El 17 de febrero de 2022 el Servicio Municipal de Limpieza emite informe en los siguientes términos:

“Este servicio de Limpieza Viaria y Gestión de residuos, no tiene constancia de dicho incidente. Comprobada la documentación correspondiente al día 02, 03 y 04 de enero de 2021, figura reflejada en los distintos informes de capataz que este servicio realizó actuaciones relativas a la prevención de hielo y nieve detalladas a continuación:



»El día 04-01-2021 turno de mañana `barrido mecánico en zonas puntuales de los distritos para evitar quitar la sal`.

»El día 03-01-2021 turno de mañana, Centro y Nave `barrido mecánico evitando la retirada de sal`.

»El 04-01-2021 turno de mañana, ccc3 `se esparció sal en puntos con hielo`.

»El 02-01-2021 turno de mañana, ccc4 `se realiza limpieza en los pasos de cebrá, paradas de autobuses y abriendo caminos por aceras y esparciendo sal`, se utiliza esparcidor para la zona centro.

»El 02-01-2021 turno de mañana, ccc3 `desde primera hora se empezó a tirar sal por las zonas de mayor afluencia y por las zonas sombrías`.

»El 02/01/2021 turno de mañana se tira sal desde primera hora.

»Según se desprende de la documentación de este servicio consultada el día 02-01-2021 se activó protocolo de vialidad invernal por la nieve caída y se sigue actuando durante los turnos de tarde y noche de los siguientes días 03 (domingo) 04 (lunes) realizando barridos manuales y mecánicos sin retirada de sal y se tratan con especial atención las zonas sombrías (caso de la Calle ccc1) así como los pasos de peatones, paradas de autobuses, etc.”.

**Tercero.-** El 23 de febrero de 2022 la Policía Local (Jefatura) emite informe correspondiente a la Intervención efectuada el 4 de enero de 2021, en el que hacen constar lo siguiente:

”Asunto: Incidente sanitario.

»11:45 Horas.

»C/ ccc1, 1.

»A requerimiento de A-30 acude la patrulla al lugar y procede a filiar a Dña. yyyy (71438776V) del 82. A la llegada ya se encuentra la ambulancia de SACYL quien procede a trasladar a la filiada, así como a su hija de 10 meses, al Complejo Hospitalario, pues, ambas han sufrido una



caída producida por el hielo de un canalón del inmueble sito en ccc1, 1. Intervienen 3616 y 4178”.

**Cuarto.-** El 30 de marzo la compañía ssss, entidad aseguradora de Ayuntamiento, emite informe en los siguientes términos: “(...) revisada la documentación que obra en el expediente, y especialmente el Informe Técnico emitido por el Dpto. del Servicio de Limpieza Viaria y Gestión de Residuos Municipales, entendemos que nos encontramos ante un accidente debido a la falta de precaución y distracción de la reclamante, dado que, según el citado informe, tanto el día del accidente como los días previos, estaba activado el protocolo municipal de vialidad invernal por la nieve caída, se habían abierto caminos en las aceras y esparcido sal y se habían realizado barridos manuales y mecánicos sin retirada de la misma, tratando con especial atención las zonas sombrías (caso de la calle ccc1). Por tanto, consideramos que el origen del daño estaría localizado en la esfera de responsabilidad de la víctima, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación, circunstancia esta que exoneraría de responsabilidad al Ayto. al determinar la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño sufrido”.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia, no consta que la interesada haya presentado alegaciones.

**Sexto.-** El 21 de julio de 2022 se formula informe propuesta desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

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).

**3ª.-** Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en el artículo 124.4.ª) y 124.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en relación con el artículo 92 de la LPAC.

La interesada ha ejercitado su derecho 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 (LRJSP), a la que además 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) 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 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 la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyyy, debido a los daños sufridos al resbalar como consecuencia de la presencia de hielo en la acera por la que transitaba, que atribuye a una defectuosa prestación del servicio de limpieza, lo que implica, en opinión de la interesada, que el Ayuntamiento no cumplió con los deberes de mantenimiento y conservación de la vía pública en un estado adecuado para el tránsito peatonal.

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.

Resulta 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.

Este precepto debe ser considerado junto con el artículo 3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, establece que "1. 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 y como indica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, entre otras en Sentencias de 16 de abril de 2004 y de 8 de marzo de 2019, "(...) 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".



En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la parte reclamante y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, 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 cuanto al fondo del asunto, en primer lugar, es necesario poner de manifiesto que no puede considerarse probado que los hechos sucedieran como manifiesta la reclamante. Y ello porque, aunque el informe de la Policía Local indica que "(...) han sufrido una caída producida por el hielo de un canalón", ha de entenderse que lo que consta en dicho informe es la reproducción de las declaraciones realizadas por la interesada a los agentes intervinientes cuando estos llegaron al lugar de los hechos, con posterioridad al momento en el que se produjo el percance. Ahora bien, no existen otros medios de prueba que permitan constatar la veracidad de la versión ofrecida por la reclamante, tales como fotografías, declaraciones testificales, etc.

A mayor abundamiento, la documentación médica incorporada al expediente tampoco permite extraer conclusiones que avalen el relato de la reclamante en cuanto a las circunstancias en las que se produjo la caída. Así, el informe de Asistencia de Soporte Vital Básico de 4 de enero de 2021 se limita a señalar "caída casual"; el del Servicio de Urgencias del Hospital de xxxx de igual fecha indica: "paciente que refiere que hace unas horas mientras caminaba realiza torsión del pie izquierdo"; y el informe de alta en Servicio de Traumatología del mismo Hospital de 8 de enero de 2021 señala: "traumatismo en extremidad inferior izquierda tras sufrir caída casual".

No obstante, aunque se considerara probada la forma en la que se produjo el percance, puesto que la caída se fundamenta en la presencia de hielo en la acera, debe analizarse si el Ayuntamiento cumplió o no con su obligación de mantener la vía en condiciones adecuadas para el tránsito peatonal.

En cuanto a la presencia de hielo en las vías públicas, este Consejo viene manteniendo que la Administración ha de velar por la adecuada



limpieza de las calles, y que el estándar mínimo del servicio ha de determinarse atendiendo no solo a los medios y personal disponibles (que variará en función del núcleo de población o Administración a que se refiera), sino también al mayor o menor tránsito de personas y vehículos por esos lugares (calles céntricas, centros sanitarios o escolares, etc.), ya que un mayor tránsito obliga a una mayor prontitud y diligencia en la actuación pública.

Así, este Consejo Consultivo ha declarado reiteradamente (Dictámenes 546/2021, 555/2021, 565/2021) 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”.

Por su parte, ante la presencia de hielo, los viandantes deben extremar la precaución y observar una especial diligencia en la deambulación, adecuándola al estado de la calle, para evitar caídas cuya responsabilidad no sería atribuible a la Administración. Como ha señalado el Consejo de Estado (Dictamen 409/2009, de 28 de mayo), “En supuestos de hecho como el presente, en el que las circunstancias meteorológicas, la hora y la fecha son las determinantes de unas circunstancias adversas que escapan del poder de previsión y prevención de la Administración, no puede imputarse la producción del daño a la misma, debiendo los particulares asumir las consecuencias de su propia deambulación”.

Tomando en consideración lo anterior, 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.



En el supuesto que se dictamina, aunque se consideraran probados los hechos y las circunstancias en las que la reclamante manifiesta que acaecieron, tampoco puede considerarse acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público.

Y ello porque, según se desprende del informe emitido por el Servicio Municipal de Limpieza del Ayuntamiento el 17 de febrero de 2022, reproducido en el antecedente segundo de este dictamen, dicho Servicio no tuvo constancia de dicho incidente, ni de existencia de la placa de hielo en el lugar de la caída con el fin de proceder a su limpieza o, al menos, a su señalización.

Además, tal y como consta en dicho informe: "Según se desprende de la documentación de este servicio consultada, el 02/01/21 se activó protocolo de vialidad invernal por la nieve caída y se siguió durante los turnos de tarde y noche de los siguientes días 03 (domingo) y 04 (lunes) realizando barridos manuales y mecánicos sin retirada de sal, y se tratan con especial atención las zonas sombrías (caso de la Calle ccc1) así como los pasos de peatones, paradas de autobuses, etc."

En igual sentido se pronuncia la aseguradora del Ayuntamiento, al señalar en su informe que se trata de un accidente debido a la falta de precaución y distracción de la reclamante, dado que, según consta en el informe del Servicio Municipal de Limpieza, tanto el día del accidente como los días previos, estaba activado el protocolo municipal de vialidad invernal por la nieve caída, se habían abierto caminos en las aceras y esparcido sal y se habían realizado barridos manuales y mecánicos sin retirada de la misma, tratando con especial atención las zonas sombrías (caso de la calle ccc1).

Por tanto, 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 ese punto de la acera, no se ha acreditado un incumplimiento del estándar del servicio por parte del Ayuntamiento. Por el contrario, puede concluirse que el funcionamiento del Servicio de Limpieza del Ayuntamiento fue correcto y acorde al estándar de eficacia exigible, y que su actuación en el desarrollo del correspondiente protocolo de vialidad invernal fue la adecuada, sin que pueda exigirse a la entidad local que tenga conocimiento de la existencia de todas y cada una de las placas de hielo existentes en las vías públicas del término municipal ni que actúe inmediatamente después del momento en que puedan generarse.



Por otra parte, la reclamante tenía que ser conocedora de la situación de temporal de nieve y hielo, ya que el protocolo de vialidad invernal por la nieve caída se activó el día 2 de enero de 2021 y siguió durante los turnos de tarde y noche de los días 3 y 4, por lo que, ante estas circunstancias, debería haber extremado el cuidado y la diligencia en su deambular.

Así pues, al amparo de lo expuesto, puede concluirse que el origen del daño estaría localizado en la esfera de responsabilidad de la víctima, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación, circunstancia esta que exoneraría de responsabilidad al Ayuntamiento al determinar la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño sufrido, y por tanto, la desestimación de 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 Dña. 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.