



Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 15 de junio 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 203/2023**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 16 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 y Dña. yyy3 y Dña. yyy4, debido al fallecimiento de D. yyy5 por una caída al resbalar en una placa de hielo en la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 18 de mayo de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 203/2023, 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. Herrera Campo.

**Primero.-** El 8 de julio de 2021 D. yyy1, en nombre y representación de Dña. yyy2 y Dña. yyy3 y Dña. yyy4, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, por el fallecimiento de D. yyy5 (esposo y padre de las reclamantes), de 86 años de edad, como consecuencia de una caída sufrida el 15 de enero de 2021, sobre las 10:57 horas, al resbalar en una placa de hielo existente en la acera de la



calle de la ciudad por la que transitaba. Afirma que "La caída se produjo por la existencia de un bloque de hielo en la acera, que no estaba advertido ni señalizado y que provocó el resbalón y posterior caída del Sr. yyy5. Asimismo, por la administración demandada no se utilizaron los medios a su alcance para controlar la situación de las vías públicas a pesar de la advertencia del paso del temporal 'Filomena' por xxxx, al menos una semana antes de los hechos acaecidos. Por la demandada no se había echado sal en las aceras, ni se habían utilizado otros medios con el fin de evitar este tipo de sucesos".

Añade que el percance provocó a la víctima un fuerte golpe en la cabeza y que, tras su ingreso en centro hospitalario, como consecuencia de las lesiones sufridas, falleció el 21 de enero de 2021.

Acompaña D.N.I de las reclamantes y del difunto; Libro de Familia; certificado de defunción; fotografías del lugar del percance; capturas de periódicos; informe de incidencia de la Policía Local nº 905/2021; informe de asistencia de la Unidad de Soporte Vital Básico; diversa documentación médica; e informe médico forense. Posteriormente presenta documental pública consistente en un testamento abierto.

Y cuantifica la indemnización que reclama, previo requerimiento de la Administración, en un total de 162.228,59 euros, de los que 119.303,85 euros corresponden a su viuda y 42.984,74 euros a sus dos hijas (21.492,37 euros para cada una de ellas).

**Segundo.-** Obra en el expediente informe de fecha 29 de julio de 2021 del Área de Medio Ambiente del Ayuntamiento, en el que, "Sin prejuzgar si procede o no la indemnización" reclamada, se hace remisión expresa a las obligaciones y responsabilidades que resultan para el adjudicatario de los pliegos de prescripciones técnicas y cláusulas administrativas que rigen la relación contractual del Ayuntamiento con la concesionaria del servicio de limpieza municipal, la mercantil qqqq.

El 6 de agosto de 2021 dicha concesionaria emite informe sobre las circunstancias del suceso, y en señala que: "Primera.- La reclamación debe ser desestimada ya que el servicio de limpieza cumplió de manera escrupulosa con sus obligaciones como contratista, estando las calles perfectamente transitables en el lugar de los hechos, como se observa en las fotos aportadas en el expediente. Si bien pudieran existir restos de nieve en descomposición debido al temporal de esos días, eran perfectamente identificables y sorteables.



»Además, ese día se llevaron a cabo labores de repaso de sal en la zona indicada desde las 6:00 horas de la mañana, por lo que la calle se encontraba en condiciones para el tránsito peatonal. (Doc.1)».

**Tercero.-** El 30 de marzo de 2022 la concesionaria del servicio presenta un nuevo escrito, en el que indica "El pasado día 15 de enero 2021, día en el que se produjo la caída del ciudadano D. yyy5 en la calle cccc, dos operarios de este servicio de limpieza realizaron las labores de fundición del hielo alrededor de las 08.06 horas de la mañana en dicha calle con sal marina para deshielo en el vehículo Dayli de repaso matrícula vvvv. Se adjunta GPS del vehículo para justificarlo.

»La operativa es la siguiente: El conductor (D. ...) pasa por la calle conduciendo con velocidad reducida el vehículo y un peón (D. ...), colocado en la caja abierta del vehículo de manera continua abastece la tolva del dispensador de sal automático que esparce dicha sal por la calzada y las aceras". Une a su escrito parte diario de trabajo, control de horario y ruta de vehículos y maquinaria.

**Cuarto.-** El 4 de mayo de 2022 se practica prueba testifical, en la que la primera testigo propuesta por el reclamante manifiesta, entre otras cosas, que presenció el resbalón y caída del accidentado; que en el suelo donde le recogieron había esos días mucho hielo compacto, y era peligroso caminar; que no apreció en ese punto ni en ese sector de la calle restos de sal vertida; y que tampoco vio en esos días que la empresa concesionaria vertiera sal, o que sus operarios trabajaran en la retirada del hielo o el acondicionamiento de la vía; y que también en esos días se habían caído al suelo al menos otras dos personas.

**Quinto.-** El 11 de mayo de 2022 se toma declaración a la otra testigo propuesta por el reclamante que, entre otras cosas, manifiesta que escuchó el golpe producido por la caída y al girarse pudo ver a quien la había sufrido; que en la zona había hielo, y mientras en la carretera si había sal vertida y vio pasar la máquina, en la acera donde ocurrió la caída no la había ni vio a ningún operario echarla, por lo que ella misma tuvo la sensación de resbalar, y decidió tomar el camino de tierra existente en el parque; y que en aquellos días no vio señal alguna señal de advertencia del peligro.

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia, el 2 de septiembre de 2022 el reclamante presenta escrito de alegaciones en el que ratifica sus pretensiones,



y subsidiariamente interesa la declaración de la responsabilidad de la concesionaria.

**Séptimo.-** El 15 de mayo de 2023, sobre la base de los informes del Asesor Jurídico municipal de 1 de agosto de 2022 y 12 de mayo de 2023, se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación "por considerar, como fundamento, que la responsabilidad corresponde al concesionario del Servicio qqqq S.A.U."

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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (8 de julio de 2021) hasta que se formula la propuesta de resolución (15 de mayo de 2023). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración del derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente como una infracción de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.



**3ª.-** Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. La competencia para resolver la reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en 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 LRJSP, 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) 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.-** En cuanto al fondo del asunto, acreditada 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 del servicio público, requisito este indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.



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. 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".

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 este sentido, y por su trascendencia probatoria, es preciso destacar cómo, en el supuesto que es objeto de este dictamen, la propia propuesta de resolución sometida a este Consejo hace suyas las conclusiones incluidas en



los informes del Asesor Jurídico municipal de fechas 1 de agosto de 2022 y 12 de mayo de 2023, para entender procedente la desestimación de esta reclamación, por considerar como fundamento de ello, no el hecho de que la responsabilidad por el daño sea del perjudicado por la caída o de un tercero, sino el de que la misma corresponde al concesionario del servicio de limpieza municipal.

En particular, en el informe de 1 de agosto de 2022 puede leerse:

“Analizando los hechos de la presente reclamación, y la actividad probatoria llevada a cabo, podemos llegar a una serie de afirmaciones sin temor a equivocarnos:

»- En primer lugar, queda probado que el accidentado se produjo las lesiones como consecuencia de una placa de hielo existente sobre la acera. En este sentido es determinante el atestado de la policía local y la declaración de la testigo que dio aviso de la caída.

»- En segundo lugar, que como consecuencia de las lesiones el accidentado falleció tal y como recoge el informe médico forense realizado con motivo de la autopsia.

»- En tercer lugar, que la empresa concesionaria llevó a cabo trabajos de limpieza de la calle y distribución de sal en la zona. Así se acredita el paso de vehículo de la concesionaria el día y lugar de los hechos a las 8,06 y 8,08 de la mañana. Así lo acredita también la testigo presencial de los hechos que asistió y llamó a emergencias, (...).

»- En cuarto lugar, resulta evidente que la empresa concesionaria no llevó a buen término su trabajo. Eso es un dato objetivo en el sentido de que no se duda de que echara sal en la zona, pero lo que no es cierto es que se echara de manera suficiente o eficazmente en las aceras, al menos en el lugar del accidente. Así lo demuestra el propio accidente y la declaración de la testigo presencial. Hubo un deficiente trabajo por la concesionaria, probablemente provocado por las condiciones meteorológicas. Eso hace que el actuar de la misma rompa el nexo causal exonerando a la administración.

»(...)



»En el caso sometido a nuestra consideración, es evidente que existe un resultado lesivo, y es igualmente evidente que existe relación de causalidad entre ese resultado lesivo y el estado de la vía pública, pues la caída se produce al resbalarse el accidentado como consecuencia del hielo existente en la misma. Pero también es cierto que la culpa es imputable a un tercero, el concesionario, que rompe el nexo de causalidad.

»(...)

»Ante dicha Resolución (desestimatoria de la reclamación), el particular no se encontraría indefenso en ningún caso, pues el mismo podría dirigir su acción contra el contratista en vía civil. Además, si el reclamante no estuviera de acuerdo con la decisión de la Administración podría recurrir la resolución en vía contencioso administrativa, en la que podría solicitar que se declare la responsabilidad de la administración contratante y que se condene a ésta al pago de la indemnización que proceda”.

A la vista de las anteriores conclusiones, asumidas expresamente por la Administración consultante, este Consejo entiende que en el presente caso concurren todos los requisitos anteriormente expuestos que, conforme a la jurisprudencia y la doctrina consultiva, se exigen para estimar la existencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública: daño efectivo, antijuridicidad del mismo, titularidad pública del servicio en cuyo ámbito se produce, y nexo causal entre el daño y el mal funcionamiento de ese servicio.

Por lo que se refiere al fundamento desestimatorio de la propuesta de resolución, basado como queda dicho en el argumento de que en realidad la culpa y responsabilidad del daño producido corresponde al concesionario del servicio de limpieza, cuyo deficiente trabajo rompe el nexo causal y exonera a la Administración, cabe reiterar en este punto la doctrina establecida por este Consejo para los supuestos de reclamación de responsabilidad en los que, junto a la Administración que es titular del servicio, concurre la presencia de un contratista o concesionario de ese servicio.

En el desarrollo de los servicios públicos gestionados indirectamente mediante contrato, pueden originarse daños a los particulares por los que, generalmente, estos deducen una declaración de responsabilidad patrimonial ante la Administración. Sin embargo, en no pocos casos, esta propone desestimar la reclamación por considerar que la reclamación corresponde al contratista. Así ocurre en el presente supuesto.





Sobre ello ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo en un buen número de dictámenes, por todos, los nº 321 y 588/2019; 53, 120, 347 y 431/2020; y 165 y 554/2021, y así quedó recogido en el extracto doctrinal contenido en la Memoria del Consejo del año 2020.

En estos supuestos, el Consejo Consultivo de Castilla y León mantiene que, cuando se plantea una responsabilidad patrimonial frente a la Administración Pública en la que interviene un contratista, "debe ser la Administración quien deba responder ante el perjudicado, sin perjuicio de la posibilidad de que aquélla pueda repetir frente al contratista encargado de prestar el servicio o realizar la obra de que se trate". Admitir un régimen distinto comportaría una disminución de las garantías legales articuladas a favor del administrado, un aumento de los gastos ocasionados como consecuencia del deficiente funcionamiento de un servicio público y un evidente paso atrás en la evolución garantista de nuestro derecho.

Este criterio fue ratificado expresamente por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León nº 405/2020, de 14 de mayo, según la cual "Concluye por ello el Consejo Consultivo que: ` ... ha de ser la Administración quien responda ante la perjudicada, sin perjuicio de la posibilidad de que aquélla pueda repetir frente al contratista encargado de prestar el servicio o realizar la obra de que se trate. (...) Si la Administración no obrara de acuerdo con este criterio, se crearía para el particular una situación gravosa e injustificada de tener que iniciar sendos procedimientos judiciales por los mismos hechos. Uno en la vía civil contra el contratista (con el criterio del vencimiento efectivo en la instancia a efecto de costas ex artículo 394 de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y uno contencioso administrativo (no exento de gastos también) por el deficiente funcionamiento de un servicio público, circunstancia que no ha sido cuestionada por la Administración'. Estos argumentos, (...), se asumen en el presente caso, por lo que procede declarar la existencia de responsabilidad de la Administración, sin perjuicio de que esta pueda repercutir en el contratista de entender que existe responsabilidad del mismo" (F.J. 5º).

En consecuencia, parece evidente que en el presente caso concurre una responsabilidad de la Administración, que ha generado una situación de riesgo a los viandantes, al mediar un deficiente funcionamiento del servicio de limpieza, que no realizó las labores de limpieza y tratamiento preventivo antihielo de forma efectiva y real, algo que reconoce la propia propuesta de resolución. Si bien ha quedado constatado que por la concesionaria municipal



de limpieza se realizaron trabajos de fundición del hielo alrededor de las 08.06 horas de la mañana en dicha calle con sal marina para deshielo, estos fueron de todo punto insuficientes, pues es un hecho no controvertido que en el lugar del accidente, en la acera, existía una placa de hielo.

Sentado lo anterior, ha de tenerse también en cuenta la jurisprudencia según la cual "el hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación (asumiendo cada una la parte que le corresponde) o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado" (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2015).

Así, este Consejo aprecia en este supuesto una concurrencia de causas, pues al deficiente funcionamiento del servicio público se une la falta de diligencia en la deambulacion de la propia víctima de la caída, que debió extremar el cuidado para advertir la presencia de placas de hielo que hacían el pavimento resbaladizo. Parece evidente que debido al temporal de nieve extraordinario que provocó la borrasca "Filomena", podía ser previsible que a primera hora de la mañana (10:57 horas) y ante las bajas temperaturas, se pudiera haber formado hielo en la acera, extremo que exigiría un mayor control de movimientos de los viandantes. De hecho, la testigo ocular cuya declaración confirma los hechos manifestó en el periodo de prueba, sobre la presencia de hielo y sal, que "en la acera donde ocurrió la caída no la había ni vio a ningún operario echarla, por lo que ella misma tuvo la sensación de resbalar, y decidió tomar el camino de tierra existente en el parque". Por ello, ante las circunstancias meteorológicas generadas por "Filomena", ante el carácter deslizante del pavimento, atendiendo a la actuación de la propia víctima, que debió extremar la diligencia y pudo tomar un itinerario alternativo más seguro para transitar y evitar el riesgo, junto a su edad en el momento de los hechos (86 años), debe considerarse que se ha producido una concurrencia de culpas, y se estima, atendidas todas las circunstancias que han sido analizadas, la del Ayuntamiento en un 70 % y la derivada de la participación del peatón en el restante 30 %.

En virtud de lo expuesto, se considera que existe nexo causal entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público, razón por la que la reclamación debe estimarse, si bien parcialmente por esa participación de la víctima de la caída, razón por la que no procede abonar el total de la indemnización.



**6ª.-** En relación con la la cuantía indemnizatoria, dado que la Administración se ha limitado a proponer la desestimación íntegra de la pretensión sin entrar a valorar el daño, y que los reclamantes solicitan un total de 162.228,59 euros sin aportar, sin embargo, un informe pericial de valoración del mismo, deberá acudirse a un expediente contradictorio para su fijación.

Una vez realizada esa valoración, la cuantía resarcitoria será la resultante de minorar la cantidad resultante en ese 30 % indicado. Y todo ello sin perjuicio de que dicha cuantía deba actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34.3 de la LRJSP.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución estimatoria parcial, en los términos indicados en el presente dictamen, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyy1, en nombre y representación de Dña. yyy2 y Dña. yyy3 y Dña. yyy4, debido al fallecimiento de D. yyy5 por una caída al resbalar en una placa de hielo existente en la acera.

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