



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 31 de octubre de 2023, 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 421/2023**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 4 de octubre 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 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 5 de octubre de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 421/2023, 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 a la Consejera Sra. Ares González.

**Primero.-** El 17 de enero de 2021, a las 19:15 horas, Dña. yyyy sufrió una caída en la calle cccc, de xxxx, como consecuencia de la existencia de placas de hielo que, según la reclamante, no habían sido retiradas desde la nevada acontecida cinco días antes. Fue llevada al hospital por su hija, puesto que avisado el 112, la ambulancia no pudo trasladarla y se avisó a la Policía Local. El hielo no fue retirado hasta el día siguiente.



El 28 de enero de 2021 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, debido a las lesiones sufridas (luxación de codo derecho), y solicita atención traumatológica y en su caso fisioterapia, al no poder sufragarla y no poder acceder a través de la Seguridad Social por el Covid; además, reclama el importe de las gafas, así como por lesiones cuando puedan ser cuantificadas.

Propone que se recabe como prueba el atestado de la Policía Local, el registro de llamada al 112, fotos y videos y que se practique prueba testifical, sin aportar ni fotos ni videos ni identificar a los testigos.

Adjunta a su reclamación el informe de urgencias de 17 de enero de 2021, factura de óptica de 10 de octubre de 2014 (de montura de 57,96 euros y cristales bifocales por importe de 362,04 euros, importe total de 420 euros), factura de óptica de 25 de septiembre de 2019 de montura por importe de 80 euros, e informe de incidencia de la Policía Local en el que se transcribe la llamada al 112 y el parecer de los agentes actuantes.

Se requiere a la reclamante subsanación para que aporte las gafas rotas, las fotografías del lugar de la caída y la historia clínica del proceso de curación de la luxación. En este trámite informa de que ha recibido tratamiento de fisioterapia (aporta informe de sesiones recibidas entre 9 de marzo y 11 de mayo de 2021 y alta por mejoría), estar pendiente de alta y cita con el traumatólogo, y aporta más documentación médica.

Posteriormente cuantifica la reclamación en 5.180,20 euros por los siguientes conceptos: daños materiales de gafas (cristales, 362,04 euros, y montura, 72,73 euros más IVA) y daños personales (perjuicio básico, 113 días, 4.035,23 euros; y perjuicio moderado, 10 días, 618,90 euros; lo que hace un total de 4.654,13 euros).

**Segundo.-** Obra en el expediente informe del Servicio de Medioambiente municipal que indica no tener otro conocimiento del suceso que el de la reclamación de la interesada, remitiéndose al informe de la Policía Local.

La empresa prestadora del servicio de limpieza, qqqq, informa el 1 de julio de 2021:



“La reclamación debe ser desestimada ya que el servicio de limpieza tenía limpio un camino sin nieve ni hielo en la calle cccc para el tránsito peatonal, como se puede observar en las fotos que han aportado.

»La reclamación debe ser desestimada ya que no cumple con los requisitos legales puesto que no se ha valorado económicamente las lesiones ni tampoco se ha aportado documento alguno que permita deducir dicha valoración.

»Que con motivo del deshielo que se produjo durante todos los días, caía de los tejados y canalones agua, que posteriormente, al llegar la noche, volvía a helarse, pero el servicio de limpieza mantenía limpio el camino en la calle cccc, para asegurar el tránsito de los peatones”.

Se requiere a la contratista que aporte las fotografías que no adjuntó a su informe. Fotografías que son las tomadas por la Policía Local y que se unen al expediente.

Igualmente y a los efectos de valorar las gafas, un funcionario municipal acude a una óptica que informa que las mismas tienen una antigüedad de 7 años, que los cristales no son bifocales y cuantifica la montura en 30 euros.

El informe de incidencia de la Policía Local de 17 de enero de 2021 indica, tras la transcripción de la llamada al 112 en la que se informa de que no hay recurso sanitario disponible, que:

“Personados en el lugar, no observamos a nadie que nos requiera, pudiendo comprobar que en ambas aceras de la citada calle, a consecuencia de las bajas temperaturas, se han formado placas de hielo, siendo peligroso para los peatones que transitan por la calle, sobre todo debajo de cada hilera de balcones, de los cuales se producen derramamiento de agua, presumiblemente provenientes del deshielo de la nieve que tienen acumulados.

»Se da traslado al servicio de limpieza para que pasen a echar sal y evitar más caídas.

»En el transcurso de la espera a la llegada de los servicios de limpieza, uno de los vecinos del lugar nos manifiesta que la persona caída es su madre, la cual ha sido trasladada al Hospital por su hija, presumiendo una fractura en el brazo. También nos dice que por las caídas que se estaban sucediendo en la calle, habían llamado ya tres veces a limpieza, sin venir



ninguna de ellas, por lo que harán una reclamación al Ayuntamiento por las lesiones que pudiera sufrir su madre. Según manifiesta, las llamadas al servicio de limpieza las ha realizado la presidenta de la Comunidad de Vecinos del número 9.

»Tras más de dos horas de espera en el lugar para evitar más caídas, los servicios de limpieza no aparecen en la zona, abandonando el mismo, considerando que la zona, aun permaneciendo peligrosa, no debería de provocar más caídas por encontrarse en toque de queda decretado por la Junta de Castilla y León, no permitiendo la movilidad personal, además de ir a la atención de un aviso dado por la Central de nuestras comunicaciones, por la cercanía en la que nos encontramos al mismo.

»No se puede dejar señalizada la zona, debido a que el vehículo patrulla no presenta ni conos de señalización, ni cinta de balizar, por lo que anteriormente había sido señalizada con el propio vehículo”.

**Tercero.-** Concedido trámite de audiencia a la interesada, a la contratista y a la aseguradora de la Administración, ninguno presenta alegaciones.

**Cuarto.-** El 29 de septiembre de 2023 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 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 que han transcurrido más de seis meses desde que se presenta la reclamación hasta que se formula la propuesta de resolución, lo que constituye un incumplimiento del plazo previsto en el artículo 91.3 de la LPAC.

Se observa que en trámite de admisión de la reclamación, se omite toda mención al nombramiento de instructor y a su posible recusación. De modo que a lo largo del expediente se desconoce su identidad. Debe recordarse que es al instructor al que corresponde impulsar toda actividad instructora y formular la propuesta de resolución. Tampoco se ha informado a la reclamante de la duración del procedimiento de responsabilidad patrimonial ni del sentido del silencio, en su caso. No obstante esta observación, no se considera que tenga transcendencia invalidante.

**3ª.-** Concurren en la reclamante 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, 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 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 este indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En su reclamación la interesada manifiesta que la caída se produjo como consecuencia de la existencia de placas de hielo en la calle por la que transitaba.

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 el supuesto objeto de dictamen, debe considerarse acreditada la realidad de la caída, tal y como se hace en la propuesta de resolución.

Sobre la presencia de hielo en la vía pública, 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, como centros asistenciales, calles en pendiente o con elevada afluencia o tránsito de personas, etc., 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".

Ante la presencia de hielo, la reclamante debe 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 señala 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".

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.

En el supuesto examinado, el informe de la Policía Local así como las fotografías tomadas acreditan que "en ambas aceras de la citada calle, a consecuencia de las bajas temperaturas, se han formado placas de hielo, siendo peligroso para los peatones que transitan por la calle, sobre todo debajo de cada hilera de balcones", y por tanto, una situación de riesgo claro. Además, se informa de que se da traslado al servicio de limpieza para que pasen a echar sal y evitar más caídas y que tras más de dos horas de espera en el lugar, los servicios de limpieza no aparecen en la zona, y abandonan ésta, considerando que la zona, aún, permanece peligrosa. A lo anterior se añade que el hijo de la reclamante les informa de que la presidenta de la comunidad de propietarios había llamado en tres ocasiones al servicio de limpieza, ante las caídas que se habían producido, sin comparecer.

Si bien la contratista informa que el servicio de limpieza tenía limpio un camino sin nieve ni hielo en la calle ccc para el tránsito peatonal, con remisión a las fotos -e incide en esta información indicando que con motivo del deshielo que se produjo durante todos los días, caía agua de los tejados y canalones, que posteriormente, al llegar la noche, volvía a helarse, pero que el servicio



de limpieza mantenía limpio el camino para asegurar el tránsito de los peatones-, el informe de la Policía Local constata una situación de peligrosidad que se mantiene, dada la falta de actuación del servicio de limpieza.

Por lo tanto, puede concluirse que la Administración no ha cumplido el estándar mínimo exigible al servicio público viario, en lo que se refiere al estado y mantenimiento de la vía pública, pues ante la presencia de hielo los servicios municipales, a través de su contratista, no actuaron conforme a los estándares de seguridad exigibles: no han probado mínimamente qué actuaciones llevaron a cabo y ni siquiera acudieron a minimizar los efectos del hielo ante el requerimiento policial.

No obstante, este Consejo Consultivo entiende que dadas las condiciones meteorológicas existentes el día de la caída, la reclamante debió extremar su diligencia en la deambulacion. De este modo, cabe apreciar una concurrencia de causas que determina que la indemnización que abone la entidad local se minore en un 30 %.

Respecto a cuantía de esta última, procede la tramitación de un procedimiento contradictorio, al no haberse abordado su determinación de manera suficiente en el expediente de responsabilidad patrimonial.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial 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.