



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 a instancia de Dña. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 555/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 14 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. yyy2, en nombre y representación de Dña. yyy1, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en esa misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 555/2021, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, 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 14 de abril de 2021 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyy2, en nombre y representación de Dña. yyy1, debido a



las lesiones sufridas (fractura de radio distal izquierda y estiloides cubital) por una caída acontecida el día 30 de diciembre de 2019, sobre las 19:30 horas, cuando caminaba por la Plaza de cccc de la referida localidad, al resbalar en un tramo de pavimento que se había congelado.

Indica que el pavimento del lugar es de piedra por lo que al congelarse se ocasionan caídas. Fundamenta su reclamación en el incumplimiento por el Ayuntamiento de su obligación de mantener en estado adecuado los lugares de paso, dado que no se había realizado ninguna actuación para avisar del riesgo en la zona.

Propone prueba testifical, para lo que identifica debidamente a un testigo presencial de los hechos.

Cuantifica la indemnización solicitada en 9.685 euros.

Adjunta poder de representación, informes médicos de la asistencia sanitaria recibida, partes médicos de incapacidad temporal, justificante de un tratamiento de rehabilitación y reportaje fotográfico.

Segundo.- El 28 de abril la Secretaría informa sobre los trámites a seguir en un procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Tercero.- El 30 de abril se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento, comunicándose a los interesados.

Cuarto.- El 4 de octubre la Alcaldía informa de que, dada la situación geográfica, la localidad tiene unos veranos e inviernos muy cortos. Añade que "En las épocas en las que la climatología es más extrema, sobre todo de octubre 11 marzo, se tiene especial atención en aquellos lugares que por ser sombríos o bien porque dan acceso a distintos servicios a la población, se procura siempre que se puede mantener esas zonas más aseguradas y que la población local ya conoce (centro de salud, farmacia, tiendas, etc.).

»De todos modos, cualquier vecino o habitual de estos pueblos de la meseta, sabe que la climatología puede cambiar en pocas horas y casi siempre para peor, por eso, el que un 30 de diciembre, al caer la noche, no era improbable que pudiera haber riesgo de caídas, especialmente cuando además de bajar una



espesa niebla, también la temperatura se desplomó, lo que pudo ocasionar que el suelo resbalara en determinadas zonas.

»Todos sabemos que en invierno e incluso con lluvia, hay que utilizar calzado adecuado además de procurar transitar por lugares más seguros (sin agua, sin hojas, etc.) porque reiteramos que la administración no puede estar en todos los rincones del municipio”.

Quinto.- El 20 de octubre un técnico de la Diputación de xxx2 informa que la parte reclamante “no presenta ninguna prueba u informe técnico sobre las características del material utilizado en la pavimentación de la plaza, que ligue directamente la caída con la mala calidad o una mala disposición o colocación de la piedra, ni una falta evidente de mantenimiento o conservación del pavimento existente en el entorno de la iglesia de cccc que pudiera haber ocasionado la caída sufrida”.

Indican que “En el proyecto del adecuación del entorno de la Iglesia cccc de xxx1 se describen pormenorizadamente los materiales a emplear en la pavimentación, señalando para la zona 6, frente a la fachada norte de la iglesia, que ‘se ejecutará con piedra de Alcor de tono grisáceo-blanco en despiece de 80x40x6 cm, recibidas con mortero de agarre y arena sobre base de hormigón magro y explanada compactada’. Señalando oportunamente las características técnicas de la Piedra caliza Alcor, que indica, entre, un módulo de heladicidad de 0,35 % según norma UNE-EN 12371:2001.

»Así mismo se entiende que este material garantiza cumplimiento de código técnico de la edificación sobre Resbaladidad de Suelos, que en el apartado 5 del Documento de Apoyo al documento Básico DH-SUA/3 de Seguridad de utilización y accesibilidad, señala que para Suelos de piedra natural con acabado flameado o abujardado que cumplan acabado según norma UNE-EN-12371:2003, les considera como suelos que ‘limitan de forma adecuada el riesgo de caída por resbalamiento por lo que pueden utilizarse en cualquier zona del edificio sin necesidad realizar el ensayo, siempre que a la cara vista no se modifique con un tratamiento posterior (por ejemplo, abrillantado, pulido, etc.)’”.

Manifiesta que “en las varias visitas realizadas, por este técnico y por diversos motivos, siempre se ha considerado al entorno de la Iglesia de cccc en un perfecto estado de conservación y mantenimiento, no habiéndose observado



deterioro, suciedad ni alteraciones evidentes de la pavimentación existente de baldosa de piedra caliza de Alcor, con acabado cortado áspero y levemente rugoso". Añade que "No se han apreciado deficiencias, grietas, fisuras o hundimientos del pavimento que permitan intuir una mala ejecución o rotura de las instalaciones y urbanización en este entorno".

Por último concluye: "En resumen a todo lo señalado en el presente informe, cabe concluir que la caída acontecida, aun habiendo producido una lesión importante como acreditan partes médicos aportados, no se ha debido de forma directa a tipo, ni al material empleado, ni una incorrecta ejecución de la pavimentación realizada, ni tampoco a la falta de mantenimiento y limpieza por parte de los servicios municipales".

Sexto.- Practicada la prueba testifical solicitada, la primera testigo propuesta reconoce el lugar de la caída en una fotografía, indica que el suelo de la plaza estaba congelado y que después del percance el Ayuntamiento acordonó la plaza con una cinta de plástico como está haciendo con regularidad desde el incidente. Añade que en la plaza se han dado más caídas. La representante de la reclamante manifiesta que el reflejo en el suelo de las fotografías parece ser hielo.

La segunda testigo no comparece pese haber sido citada dos veces.

Séptimo.- Concedido trámite de audiencia, el 2 de diciembre la parte reclamante presenta alegaciones.

Octavo.- El 16 de diciembre de 2021 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no haber quedado acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público municipal.

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 dispuesto 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, con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a lo establecido en 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, en relación con el artículo 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La reclamación tiene entrada en el registro del Ayuntamiento el 14 de abril de 2021 y la caída tuvo lugar el 30 de diciembre de 2019, aunque consta en los partes que se adjuntan su baja laboral por incapacidad temporal hasta el 26 de junio de 2020, fecha que se presume que es la de su curación.

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 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

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 el escrito de reclamación la interesada manifiesta que la caída se produjo al resbalar, debido a la presencia de hielo en la zona colindante a la iglesia cccc de xxx1.



En la esfera de las Administraciones locales el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 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", reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

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 Ley 7/1985, de 2 de abril, 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 cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la interesada 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.



La declaración del testigo propuesto por la interesada corrobora que su caída se produjo en el lugar indicado por esta al resbalar por la existencia de hielo. Por lo que se considera acreditada la caída de la reclamante.

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

Consta en el expediente que la zona estaba en perfecto estado de conservación y mantenimiento, no habiéndose observado deterioro, suciedad ni alteraciones evidentes de la pavimentación existente de baldosa de piedra caliza de Alcor, que cuenta con un acabado cortado áspero y levemente rugoso, con un bajo índice de resbaladidad. Este material, concordante con el presente en la iglesia románica, limita de forma adecuada el riesgo de caída por resbalamiento, por lo que puede utilizarse en cualquier zona.

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. En el presente caso la interesada no ha acreditado las circunstancias meteorológicas concretas, por lo que se desconocen, siendo posible pero no evidente, que en la época y el lugar pudiera haber placas de hielo en el suelo.



Ante la presencia de hielo, con los consiguientes riesgos para el tránsito de personas, la accidentada debería haber extremado la precaución y observar una especial diligencia en su deambulaci3n para evitar caídas cuya responsabilidad no es atribuible a la Administraci3n. 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 meteorol3gicas, la hora y la fecha son las determinantes de unas circunstancias adversas que escapan del poder de previsi3n y prevenci3n de la Administraci3n, no puede imputarse la producci3n del daño a la misma, debiendo los particulares asumir las consecuencias de su propia deambulaci3n".

En conclusi3n, la reclamaci3n debe desestimarse.

III CONCLUSIONES

En m3rito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y Le3n informa:

Procede dictar resoluci3n desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamaci3n presentada por Dña. yyy2, en nombre y representaci3n de Dña. yyy1, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime m3s acertado.