



Sr. S. de Vega, Presidente y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de agosto de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 29 de julio de 2019 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. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 30 de julio de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 376/2019, 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 al Consejero Sr. Sánchez de Vega.

Primero.- El 25 de junio de 2019 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 9 de enero de 2018, sobre las 08:55 horas, "cuando transitaba, acompañada de dos menores, por el pasadizo de



acceso al colegio cccc de xxx" y resbaló a consecuencia del hielo que había en el suelo.

Señala que "Debido a la incidencia de las bajas temperaturas, se habían formado varios charcos helados en el interior de un pasadizo, con evidente peligro para la circulación de los viandantes. El Ayuntamiento de xxx no tomó ninguna medida preventiva, como vertido de sal o cualquier otro producto que paliase el riesgo de resbalar. Todo ello a pesar de las bajas temperaturas y la fuerte helada registrada la noche anterior y las características del suelo del pasadizo". Y añade que "la incidencia de una fuerte helada era previsible atendiendo a las previsiones meteorológicas que el Ayuntamiento debió conocer con anterioridad".

Expone que el percance le causó la fractura del peroné izquierdo, por cuya recuperación y secuelas reclama una indemnización de 8.395,46 euros.

Adjunta copia del informe de la Policía Local relativo al accidente, firmado el 20 de febrero de 2018. Aun cuando en la reclamación dice aportar copia de páginas del ppp del 8 de enero de 2019, varios informes médicos y un informe de valoración del daño corporal, tal documentación no consta en el expediente remitido. Solicita la práctica de la prueba testifical a cuyo efecto identifica a dos testigos.

Segundo.- El 2 de julio la Secretaría del Ayuntamiento emite informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir para tramitar la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Tercero.- Por Resolución de la Alcaldía de 2 de julio se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Cuarto.- El 9 de julio el instructor acuerda rechazar la prueba testifical propuesta, al haberse emitido informe policial sobre los hechos, obrante en el expediente y del cual tiene copia la reclamante, y proponer la desestimación de la reclamación, al considerar que la caída se debió a la falta de diligencia de la lesionada.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia, el 23 de julio la reclamante presenta alegaciones en las que señala que "los charcos helados se encontraban a la salida del pasadizo en el llamado patio de arcos" y que tal ubicación hacía



“imposible eludirlos para continuar el trayecto hacia el colegio”, solicita de nuevo la prueba testifical y reitera la pretensión resarcitoria.

Sexto.- El 24 de julio de 2019 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 Consultivo de Castilla y León, 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.

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 del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con 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, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1, párrafo primero, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dado que la interesada recibió el alta en el Servicio de Traumatología el 5 de septiembre de 2018 y la reclamación se presentó el 25 de julio de 2019.



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, y a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, a las que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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.

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". 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 2.568/86, de 28 de noviembre.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquel que pueda producirse. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que "la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que "aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello



no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla”.

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual “la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. 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 o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado”. E igualmente la que sostiene “la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público”.

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, el informe de la Policía Local acredita que la reclamante resbaló en un charco helado que había en la acera. Dicho informe describe las circunstancias en las que ocurrió el percance, que ocurrió a escasos 20 metros de donde se encontraba el agente, del siguiente modo:

“Que el charco donde resbaló [la lesionada] se encontraba en el ppp, lugar descubierto, y no en el pasadizo, que aparte de estar cubierto, (...) tiene el suelo plano y con bastante pendiente que impide que se formen charcos.

»Que en el ppp, por la zona por donde pasan los niños y las personas mayores que los acompañan al colegio había dos charcos, uno en el que resbaló [la reclamante] y otro frente a la puerta del comedor escolar. Tenían



una superficie de entre uno y dos metros cuadrados y el poco agua que tenían estaba totalmente congelado.

»Que los charcos eran debidamente visibles y las personas que accedieron al colegio por ese lugar debieron percatarse de ellos y rodearlos. Se ve que [la reclamante], por el motivo que sea, no se percató de él.

»Se comunicó lo ocurrido a los empleados de la Brigada Municipal y picaron el hielo y lo retiraron, dado que en esas condiciones la sal no hace nada.

»Las previsiones del tiempo para ese día eran de lluvia y poco más tarde de resbalarse [la reclamante] se cumplieron, deshaciendo los restantes charcos que pudiera haber en el municipio”.

Dado que la caída se produjo por la presencia de hielo en la acera, debe analizarse si el Ayuntamiento ha cumplido su obligación de mantener la acera 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, 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”.

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 no se aprecia que el Ayuntamiento hubiera incumplido aquella obligación, ya que, según se desprende del expediente, pese a tratarse de una zona de tránsito, no hay constancia de percances anteriores en la zona que obligaran a la adopción de medidas especiales de vigilancia, señalización o protección. Además, según el informe de la Policía Local, no había una presencia generalizada de hielo en la zona sino únicamente dos charcos, de uno o dos metros cuadrados, con escasa agua pero congelada. En todo caso, aun cuando puedan haberse registrado temperaturas bajas en esos días en la localidad, no parece que fueran temperaturas o condiciones meteorológicas extremas que requirieran la adopción de medidas especiales de prevención y eliminación de hielo en la acera, máxime cuando el informe de la Policía Local afirma que "Las previsiones del tiempo para ese día eran de lluvia" y que tales previsiones se cumplieron poco después de la caída.

Si bien es cierto que, tras producirse el accidente, se procedió a retirar el hielo de ese lugar a instancia del agente de la Policía Local que se encontraba en la zona, esta circunstancia, por sí sola y por lo indicado anteriormente, no permite afirmar que se haya rebasado el estándar jurídico exigible a la Administración en el funcionamiento del servicio público.

En conclusión, no se aprecia que exista relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público y la reclamación debe desestimarse.

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. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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