CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y Ponente
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 9 de mayo de 2013, 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 12 de abril de 2013 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 sufridos en una caída en un paso elevado.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 17 de abril de 2013 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 300/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

Primero.- El 15 de diciembre de 2011 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2), debido a los daños sufridos como consecuencia de una caída acaecida el 14 de febrero del mismo año, sobre las 8:45 horas, en el paso elevado situado sobre las vías del ferrocarril que une la calle xx con el Parque xx1.

Señala en su escrito que "resbaló y cayó al suelo en la citada pasarela como consecuencia de la presencia de hielo y el deterioro del firme por la humedad acumulada". También indica que "se constató tanto por la interesada como por alguna de las personas que presenciaron la caída, que ese día los operarios municipales no habían arrojado sal en la pasarela, a pesar de la presencia de hielo".

Solicita una indemnización de 5.228,54 euros.

Adjunta a su reclamación diversa documentación médica, parte médico de baja y alta y nómina.

Previo requerimiento, la interesada presenta alegaciones en las que, entre otros extremos, solicita que se practique la prueba testifical propuesta en el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial.

Segundo.- El 27 de abril de 2012 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Tercero.- Obra en el expediente informe de 10 de mayo de 2012 emitido por el ingeniero técnico municipal de obras públicas, informe de la Policía Municipal, en el que se señala que no consta denuncia formulada por la interesada ni por ningún otro por hechos similares al indicado, así como las alegaciones de 29 de agosto presentadas por la empresa encargada del servicio municipal de limpieza pública y recogida de residuos, en las que indica que se esparció sal en la zona afectada.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia, la interesada presenta alegaciones en las que reitera su pretensión inicial y vuelve a indicar que no se ha practicado la prueba testifical solicitada, sin que tampoco se haya dictado resolución en la que se expresen los motivos por los que se rechaza su práctica.

Quinto.- El 29 de octubre de 2012 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Sexto.- El Dictamen 840/2012 del Consejo Consultivo de Castilla y León concluye que no procede emitir dictamen puesto que, de conformidad con el artículo 9 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas, "El órgano instructor solo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada". Añade asimismo que era preciso que tales motivos fueran notificados a la interesada a los efectos de que pudiera formular las alegaciones y presentar los documentos que estimara oportunos con el fin de evitar que se produjera indefensión. En virtud de lo señalado, procede retrotraer el procedimiento a los efectos indicados.

Séptimo.- Consta en la documentación remitida que se ha procedido a notificar a la interesada la resolución motivada en la que se inadmite la práctica de la prueba testifical solicitada al considerarla innecesaria, puesto que no se duda de la realidad de los hechos y no se cuestiona el relato de la reclamante. Se indica que no se cuestiona la caída en la pasarela sino la relación de causalidad, extremo éste que se encuentra al margen de las declaraciones de testigos presenciales.

El 15 de febrero de 2013 la interesada presenta alegaciones en las que reitera la pretensión inicialmente deducida.

El 13 de marzo de 2013 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

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.h),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.d) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido, sustancialmente, con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de la competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, 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 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 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.

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.

Sin embargo, la jurisprudencia modula este carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en 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, ó 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 declara 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 su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1998 señala: "Aun cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose con carácter general a un carácter directo, inmediato y exclusivo para particularizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, no queda excluido que la expresada relación causal -especialmente en los supuestos de responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos, como es el examinado- pueda aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, circunstancia que puede dar lugar o no a una moderación de la responsabilidad (Sentencias de 8 de enero de 1967, 27 de mayo de 1984, 11 de abril de 1986, 22 de julio de 1988, 25 de enero de 1997, 26 de abril de 1997 y 6 de octubre de 1998, entre otras). Entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, aquéllas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél (Sentencia de 25 de enero de 1997), por lo que no son admisibles, en consecuencia, concepciones restrictivas

que irían en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas (Sentencia de 5 de junio de 1997), pues el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general y se reduce a fijar qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por si mismo para producir el resultado final, como presupuesto o *conditio sine qua non,* esto es, como acto o hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se produzca como consecuencia o efecto del primero, aunque es necesario además que resulte normalmente idóneo para determinar aquel evento o resultado teniendo- en consideración todas las circunstancias del caso (Sentencia de 5 de diciembre de 1995)".

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, la interesada alega que los daños se produjeron al resbalar y caer a causa del hielo que había en la pasarela. Considera que existió falta de diligencia del Ayuntamiento en el mantenimiento de la vía pública.

El artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece: "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".

Por su parte, la competencia de los municipios para la pavimentación de vías públicas urbanas incluye necesariamente su mantenimiento, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ya señaló en Sentencia de 16 de abril de 2004, que "(…) la pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no sólo 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".

Comprobada la realidad del daño sufrido, es preciso determinar si éste fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

La existencia de hielo en la pasarela no es atribuible, en este caso, a un comportamiento omisivo del Ayuntamiento, por no hacer lo necesario para señalizar su presencia o, en su caso, eliminar el hielo o limitar sus efectos.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1997 señala que "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". No obstante, la jurisprudencia mantiene que el estándar exigible en la señalización y conservación de la vía puede variar a la vista de las circunstancias del lugar o de las diferentes clases de vías.

La jurisprudencia también ha señalado que, en casos parecidos al analizado (placas de hielo en la calzada durante la época invernal), las medidas exigibles a la Administración son más flexibles, lo cual resulta justificado, dadas las extremadas precauciones que se requieren en esas circunstancias en la conducción o deambulación, ya que la diligencia en ésta resulta ser más alta que la exigencia administrativa de evitar las situaciones de riesgo, puesto que la existencia de hielo sobre las vías en época invernal constituye un hecho ordinario y normal (el accidente se produjo en Burgos en el mes de diciembre) que debe ser tenido en cuenta por los usuarios y adoptar así especiales medidas de precaución y celo a la hora de circular por aquéllas; y más si se tiene en cuenta la fecha en la que se produce el accidente, la hora y las condiciones climatológicas propias de la estación invernal.

En análogo sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de lo Contencioso Administrativo de Valladolid) de 18 de mayo de 2007, entre otras, mantiene: "(…) si con carácter general, a tenor de los deberes que son exigibles a la Administración, ésta debe señalizar los obstáculos que surjan, e incluso eliminar la nieve o el hielo, ya sea de forma mecánica o arrojando productos que palien o eviten sus efectos, estas obligaciones ante la anomalía que suponen efectos meteorológicos como los que nos ocupan, está en función de las condiciones de tiempo y lugar, pues como estándar de las obligaciones exigibles a la Administración, no puede entenderse que la misma pueda dar una respuesta inmediata evitándolo tales

efectos meteorológicos que solo son debidos a causas naturales. (…), teniendo en cuenta que nos encontramos ante una vía pública que no forma parte de la red principal (…) no puede ser exigible a la Administración ante la aparición de hielo una tan pronta intervención como la que exigiría la pretensión del actor, ya que es un fenómeno meteorológico común la aparición de hielo en período invernal (…), sin ni tan siquiera deber señalizar éste evento en vías secundarias, y ante este hecho el conductor debe atemperar la circulación a las condiciones de tiempo y lugar que este evento climático hacen exigible (…)".

En el presente caso, es preciso poner de manifiesto la inexistencia de otras caídas por tal causa y que en los partes diarios de la empresa concesionaria del servicio público de limpieza consta que se esparció sal por la zona. Estas circunstancias permiten concluir que, de acuerdo con la doctrina expuesta, no se ha rebasado el estándar jurídico exigible a la Administración en el funcionamiento del servicio público viario.

Ello es así porque la fecha en la que se produjo el percance obliga a los particulares a extremar la prudencia y a observar una especial diligencia en su deambulación para evitar caídas cuya responsabilidad no es 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".

Por ello 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 sufridos en una caída por el mal estado de un paso elevado.

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