



Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 9 de abril de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx1*, 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 18 de marzo 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. xxxx1, 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 mismo día, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 146/2019, 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. Ramos Antón.

Primero.- El 15 de enero de 2018 Dña. xxxx1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 9 de enero de ese año, a causa de una placa de hielo en una acera en Vía xx1.



Expone que la caída le ocasionó la fractura de un brazo No cuantifica la indemnización que reclama.

Aporta el informe de Urgencias cuyo diagnóstico es "Fractura 1/3 distal radio ESD".

El 23 de enero se le requiere para que aporte los medios de prueba precisos para acreditar los hechos y para que cuantifique los daños. No consta que haya atendido el requerimiento.

Segundo.- El 21 de marzo se admite a trámite la reclamación y se nombra instructora del procedimiento.

Tercero.- El 5 de abril el inspector jefe de la Policía Local de xxx1, informa que no se tiene constancia de la existencia de parte de intervención, atestado o denuncia formulada por la interesada sobre los hechos relacionados.

Cuarto.- El 18 de julio el Servicio de Medio Ambiente emite un informe en el que señala que la Vía xx1 era de actuación preferente en el Plan de Nevadas y que su limpieza correspondía a la Unidad Especial del Ayuntamiento.

Añade que "La dimensión de las nevadas de los días 5 al 7 de enero fueron de tal magnitud y las temperaturas reinantes de esos días y los siguientes fueron tales que era imposible abarcar las necesidades generadas a los niveles deseables, ni siquiera en las zonas de actuación preferente. De hecho, tenemos constancia de que los trabajadores de la Unidad Especial estuvieron trabajando intensamente desde el día anterior en la subsanación de los efectos generados por la nieve y el hielo, pero en estos casos es literalmente imposible poder retirar toda la nieve del recorrido asignado de forma instantánea o garantizar que la sal actúe a la perfección en todo momento.

- "(...) ante situaciones de emergencia, más allá de los medios de la empresa FCC, a cuyo cargo está la normal intervención en situaciones de nevada y helada, se incorporan a las tareas todos los medios previstos en el Plan de Nevadas, ya sean municipales propiamente dichos, o contratados de mantenimiento de Parques y Jardines. Es evidente que estas tareas superan las normales funciones de las empresas contratadas para la conservación de las zonas verdes y que su labor es una colaboración a la solución de la emergencia planteada".



- “(...) el domingo 7, una máquina `mini´ estuvo por las inmediaciones del xx2 y la Plaza xx3 (cabecera de la Vía xx1) limpiando la nieve y el lunes 8 otra `mini´ estuvo por la propia Vía xx1 realizando la misma operación”.

Quinto.- Obra en el expediente un informe de la aseguradora del Ayuntamiento, de 16 de octubre de 2018, en el que se señala que no cabe atribuir responsabilidad al Ayuntamiento, ya que se trata de un hecho de fuerza mayor.

Sexto.- Concedido el trámite de audiencia a la reclamante, no consta la presentación de alegaciones.

Séptimo.- El 22 de enero 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 (LPAC).

No obstante, se incumple el plazo máximo de resolución y notificación establecido en su artículo 91.3, lo que no elimina la obligación de dictar resolución expresa conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC. Tal dilación contraría los principios de buena administración y el de control del gasto público ligado a la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria,



considerado el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización se vaya a conceder a la reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

En el presente caso, pese a haberse requerido a la reclamante, no consta el importe de la indemnización solicitada, circunstancia relevante a los efectos de determinar la competencia de este Consejo Consultivo. Pese ello, el procedimiento de responsabilidad patrimonial ha continuado sin tal valoración.

3ª.- La reclamante está legitimada para reclamar, de acuerdo con la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde a la Alcaldía-presidencia, 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 LPAC.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1, párrafo primero, 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, 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, la reclamante alega que los daños se produjeron al resbalar sobre una placa de hielo que había en la acera.

Aun cuando la interesada no ha aportado prueba alguna sobre la causa de la caída, ya que únicamente obra un informe de Urgencias en el que queda constancia de que fue atendida ese día, este Consejo Consultivo considera que puede estimarse probado que el percance se produjo por la presencia de hielo en la acera, en el lugar señalado por la reclamante, al admitir la Administración tácitamente los hechos y continuar la tramitación del expediente, a pesar de dejar constancia en la propuesta de resolución de tal falta de prueba.

Sentado lo anterior, es necesario analizar si el Ayuntamiento cumplió su obligación de mantener la acera en condiciones aptas 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 caso examinado no se aprecia que el Ayuntamiento haya incumplido su obligación de mantener las vías públicas en un estado adecuado para el tránsito peatonal, pues ante la magnitud de la nevada y las heladas subsiguientes activó el Plan de Heladas y Nevadas, y utilizó desde dos días antes al percance todos los medios disponibles para tratar de paliar la situación producida por estas circunstancias meteorológicas, constando en el expediente que "El Ayuntamiento



desde el día 5 de enero de 2018 dio orden al personal del servicio de mantenimiento y trabajadores de la Unidad Especial que llegaron incluso a trabajar toda la noche del día 9 de enero de 2018, para paliar los efectos generados por la inmensa nevada y el hielo, tanto en las calzadas como en las aceras”, efectuando labores también en la “Vía xx1, lugar donde al parecer acontece la desafortunada caída”.

Las circunstancias indicadas permiten concluir que en este supuesto no se ha rebasado el estándar de servicio exigible a la Administración, ya que la diligencia exigible al Ayuntamiento no puede llegar al extremo de responsabilizarle por los daños cuya causa última obedece a una circunstancia meteorológica extrema, como fue el caso, frente a la cual además ha puesto todos los medios disponibles a su alcance.

En cuanto a la alegada existencia de fuerza mayor, este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de examinar su concurrencia o no en diferentes supuestos de graves fenómenos meteorológicos (por todos los Dictámenes 919/2011, de 31 de agosto; 324/2014, de 31 de julio; y 553/2018, de 31 de enero de 2019). Sobre ello, el criterio que se mantiene para valorar la concurrencia o no de tal circunstancia es restrictivo.

Por lo que se refiere al caso concreto aquí planteado, no puede afirmarse que los daños reclamados se produjeron por “fuerza mayor” en el sentido en que es definido por la jurisprudencia.

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

Cabe además añadir que ante la presencia ostensible de hielo y nieve, con los consiguientes riesgos para el tránsito de personas, a primera hora de la mañana –el ingreso en el hospital se produce a las 9:30 horas-, la reclamante debió extremar la precaución y observar una especial diligencia en la deambulación adecuándola al estado de la calle, 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 deambulaci3n”.

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. xxxx1, debido a los daos y perjuicios sufridos en una ca3da por el mal estado de la acera.

No obstante, V.E. resolver3 lo que estime m3s acertado.