



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Madrid López, 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 16 de diciembre de 2010, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx*, 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 10 de noviembre de 2010 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. xxxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 16 de noviembre de 2010 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.446/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- El 25 de febrero de 2009 Dña. xxxxx, de 54 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos como consecuencia de la caída sufrida el día 14 de enero de 2009 en la calle xx1 por la existencia de hielo en la acera, con resultado de rotura de tibia y peroné.



Adjunta a su reclamación partes de alta/baja e informes médicos.

En escrito posterior cuantifica la indemnización en 13.581,96 euros.

Segundo.- Admitida a trámite la reclamación y previo nombramiento de instructor del procedimiento, el 11 de agosto de 2009 se toma declaración a la interesada y al encargado municipal de la brigada de obras, que declara que en el día de los hechos no había nieve en la acera, sino hielo; y que, tras la caída, se personó la ambulancia y la Policía Local.

Por su parte, el encargado municipal declara que esa misma mañana se había procedido a echar sal por todas las calles, en especial en la zona centro, aunque la calle donde se produjo el accidente es una calle muy sombría, que quizás había un coche aparcado y no se pudo echar la sal en esa zona en concreto.

Tercero.- Obra en el expediente el parte de incidencias de la Policía Local, en el que se recoge que se atiende a la reclamante y que existe hielo en la acera.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia, no consta que la reclamante haya presentado alegaciones.

Quinto.- El 14 de octubre de 2010 la Secretaria General del Ayuntamiento emite informe jurídico en el que propone estimar la reclamación.

Sexto.- El 15 de octubre de 2010 se formula propuesta de resolución estimatoria 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.

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 punto 4º, regla B), apartado h), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido, en lo sustancial, 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.

No obstante cabe debe ponerse de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (25 de febrero de 2009) hasta que se formula la propuesta de resolución (15 de octubre de 2010). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida 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 parte interesada ha ejercitado su derecho 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 además se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1008/2005, de 1 de diciembre; 1134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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 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 del daño patrimonial sufrido, la única cuestión planteada consiste en determinar si el expresado 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, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en Sentencia de 27 de mayo de 2002, 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”.

La propia Sentencia indica también que “la consideración de hechos que pueden determinar la ruptura del nexo de causalidad, a su vez, debe reservarse para aquéllos que comportan fuerza mayor -única circunstancia admitida por la ley con efecto excluyente-, a los cuales importa añadir la intencionalidad de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla. (...) el carácter objetivo de la responsabilidad impone que la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor o circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficiente para considerar roto el nexo de causalidad corresponda a la Administración (...)”.



Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1998, que recoge la reciente doctrina jurisprudencial sobre el requisito del nexo de causalidad, 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 éste 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 sí 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)".

En el presente supuesto, de acuerdo con los datos obrantes en el expediente, el día en que sucedió el accidente -14 de enero de 2009- la calle estaba al menos parcialmente cubierta de hielo. Así se desprende del contenido de la reclamación y de las manifestaciones de la Policía Local, hecho que no ha sido rebatido por el Ayuntamiento.

La reclamante sufrió la caída cuando, al caminar por la calle, resbaló como consecuencia del hielo existente. Por otra parte los servicios técnicos municipales afirman que esa misma mañana habían arrojado sal en todas las



calles, con especial incidencia en el centro de la localidad, aunque la presencia de hielo pudo ser debida a que un automóvil estuviese estacionado o simplemente al carácter sombrío de la calle.

Pues bien, de acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta, este Consejo Consultivo estima que los daños producidos son consecuencia de la concurrencia de dos factores: si bien se puede apreciar, como así reconoce la propuesta de resolución, una cierta inactividad de la Administración al no retirar la totalidad del hielo existente. Por otra parte no debe desconocerse la falta de adecuación del deambular de la perjudicada a las peculiares condiciones de la calle.

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 25.2.1) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que enumera entre las competencias del municipio la relativa a los servicios de limpieza viaria. Este precepto debe ponerse en relación con el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, 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".

Este Consejo no ha admitido, con carácter general (Dictamen 329/2010) la estimación inmediata de las reclamaciones presentadas como consecuencia de caídas sufridas a causa de las condiciones meteorológicas. En asuntos como el que se dictamina, el hecho de sufrir una caída en la vía pública durante el invierno en una localidad en la que la existencia de hielo y nieve en las calles puede considerarse como de relativa normalidad. Así, 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 tanto en la conducción como en la 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 en época invernal constituye un hecho ordinario y normal, que debe ser tenido en cuenta por los usuarios, quienes deberán adoptar así especiales medidas de precaución y celo a la hora de circular y deambular por las calles; y



más si se tiene en cuenta la fecha en la que se produjo el accidente, la hora y las condiciones climatológicas propias de la estación invernal.

En este sentido, por ejemplo, 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 señalar 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 señalar este 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 (...)".

El informe de la brigada de obras municipal señala que, con carácter preventivo, en la mañana de los hechos, sobre las 8:30 horas (hora y media antes del accidente) se esparció sal en la calle, es decir, poco antes del percance.

Estas circunstancias permitirían concluir que, en este caso, de acuerdo con la doctrina expuesta, no se ha rebasado el estándar jurídico exigible a la Administración en el funcionamiento del servicio público viario, ya que las condiciones climatológicas, la fecha y la hora en la que se produjo el percance obligaban 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”.

Si bien es cierto que no cabe exigir a la Administración una conducta tan diligente que le obligue a retirar la nieve y hielo tan pronto como aparezcan (salvo que se trate de lugares en los que suponga una especial peligrosidad, como centros asistenciales, calles en pendiente, por el tránsito de personas, etc., en cuyo caso la Administración debe garantizar la seguridad de tránsito de forma inmediata), también lo es que la Administración debe actuar sin demora para garantizar la seguridad de vehículos y peatones cuando concurren estas circunstancias.

No obstante lo anterior y dada la postura favorable de la Entidad Local a estimar la reclamación (lo cual debe hacer suponer el conocimiento de la entidad de la placa de hielo o la insuficiencia de los medios empleados más allá de los informes recogidos en el expediente), debe señalarse que tampoco cabe imputar la responsabilidad absoluta del accidente a la Administración. La nieve o el hielo acumulados en la calle conllevaban unos riesgos para la circulación de personas y vehículos que no eran desconocidos para la reclamante, lo que le obligaba a extremar la precaución y a adecuar su deambular a dichas circunstancias.

La concurrencia de estas circunstancias extraordinarias -hielo en una calle cuya especial peligrosidad no se ha alegado ni probado, conforme a lo indicado anteriormente- exigía a los viandantes extremar la prudencia y observar una especial diligencia en la deambulación, para adecuarla al estado de la calle.

En virtud de lo expuesto, se considera que la relevancia de ambas causas es equivalente por lo que debe estimarse parcialmente la reclamación interpuesta.

6ª.- Respecto a la cuantía de la indemnización, este Consejo Consultivo, al estimar equivalente la relevancia de ambas causas, considera que debe indemnizarse a la reclamante con el cincuenta por ciento del importe de los daños que resulten acreditados.



La concreción de la cantidad deberá realizarse en expediente contradictorio instruido al efecto, ya que la considerable cantidad reclamada debería ser objeto de una mayor actividad probatoria por parte de la interesada, así como de comprobación por parte de la Entidad Local reclamada. Debe recordarse que el baremo aplicado (Resolución de 20 de enero de 2009, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se da publicidad a las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal que resultarán de aplicar durante 2009 el sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación), en su tabla V, "Indemnizaciones por incapacidad temporal", en el apartado relativo a "Indemnización básica", aparecen incluidos los daños morales.

Por otra parte, los puntos asignados por su lesión no han sido objeto de prueba alguna. Por ello, este Consejo considera que debe procederse a determinar el concreto *quantum* indemnizatorio en virtud de las lesiones efectivamente sufridas y debidamente probadas; y descontar aquellas partidas que pueden suponer una doble indemnización.

Todo ello se entiende sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, en los términos expuestos en el cuerpo del presente dictamen, en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx 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.