



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, 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 21 de abril 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 17 de marzo 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 22 de marzo de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 329/2010, 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 14 de mayo de 2009 tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxxx en la que expone que "El día 16 de diciembre de 2008 sobre las 11,55 horas al salir del domicilio y momentos después cuando caminaba por la acera de la C/xx1 caí al suelo como consecuencia de la capa de nieve que cubría la acera, estimando que por parte de los servicios de ese



ayuntamiento se debieron de adoptar las medidas pertinentes para su limpieza o en todo caso señalar el peligro que originaba por ser zona de tránsito de personas y en especial de los vecinos de dicha calle.

»Como consecuencia de la caída sufrida fui asistida en el Servicio de Urgencias del Complejo Hospitalario de xxxx2, (...), donde me diagnosticaron diversas lesiones (...)".

Acompaña a su reclamación copia del informe de Urgencias del Complejo Asistencial de xxxx2.

Reclama una indemnización por los daños sufridos, que se cuantificará en el momento de la curación total de las lesiones.

**Segundo.-** Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 21 de mayo de 2009, notificado el día 16 de junio, se requiere a la reclamante para que subsane su solicitud, en el sentido de concretar su pretensión o la actuación municipal que se pretende.

El 22 de junio de 2009 tiene entrada en el Registro del Ayuntamiento un escrito de la reclamante en la que concreta su pretensión y solicita ser indemnizada por los gastos originados por desplazamientos para asistir a consulta y rehabilitación, así como por la necesaria ayuda recibida por parte de familiares.

Adjunta las facturas de taxi y los partes de la asistencia sanitaria recibida.

**Tercero.-** Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 16 de julio de 2009, notificado el 7 de agosto, se requiere nuevamente a la reclamante para que subsane su solicitud e indique la evaluación económica de los daños.

El 18 de agosto de 2009 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento un escrito de la reclamante en el que cuantifica los daños en 7.767,20 euros, de acuerdo con los días de baja impeditiva, a los que añade las cantidades satisfechas en concepto de transporte al centro hospitalario cuyas facturas fueron aportadas anteriormente y que ascendían a 32,90 euros, por lo que la cantidad total reclamada asciende a 7.800 euros.



**Cuarto.-** Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 1 de septiembre de 2009 se admite a trámite la reclamación presentada y se nombra instructor del procedimiento, lo que se notifica a la interesada, a la entidad aseguradora ssss y a la empresa qqqq S.A. con la que el Ayuntamiento tiene contratado el servicio de limpieza viaria y recogida de basuras.

**Quinto.-** El 25 de septiembre de 2009 el técnico municipal emite informe sobre la reclamación presentada, en el que expone que "de los datos obrantes en el Ayuntamiento de xxxx1 se constata que el día 14 de diciembre de 2008 se dispuso el operativo antinevadas a las 18:30 h, prolongándose este dispositivo hasta el día 17 de diciembre de 2008.

»Que este dispositivo dedica dos máquinas con peine para limpiar las vías más transitadas y en pendiente, estando el resto del personal limpiando calzadas y aceras.

»Que la práctica general es la de efectuar pequeños caminos y extendiendo sal en los mismos, siendo prácticamente imposible (sin las condiciones meteorológicas favorables, decir que no hiele) la limpieza total y global de todas las aceras del municipio. Se centra la limpieza de las aceras en los accesos a colegios y edificios de carácter público en primer lugar, así como en aceras con orientación norte (formación de placas de hielo que no se deshuelan con sal) y de gran transitabilidad.

»(...), en estos casos excepcionales de nevadas se hace prácticamente imposible la limpieza de nieve de las aceras sin las condiciones favorables meteorológicas, siendo prudente acceder a la vía pública con el calzado adecuado y las precauciones necesarias para no resbalar, pues independientemente del grado de la limpieza de las calles, siempre existen puntos de nieve en algún punto de la calzada".

**Sexto.-** Mediante escrito de 9 de diciembre de 2009, notificado el día 15, se concede a la interesada trámite de audiencia, a efectos de que, en el plazo de diez días, presente las alegaciones, los documentos y las justificaciones que estime pertinentes. No consta la presentación de alegaciones.



**Séptimo.-** El 2 de febrero de 2010 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.

## 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 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 interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, o la Junta de Gobierno Local, en el caso de existencia de delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquella, 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 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. En efecto, la fecha de entrada en el registro es el 14 de mayo de 2009, antes de



transcurrir un año desde la fecha de producción de los hechos, que tuvieron lugar el 16 de diciembre de 2008.

**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, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, así como la doctrina del Consejo de Estado y 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 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 ha sido 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 continúa indicando 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, establece lo siguiente: "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 supuesto que se dictamina, de acuerdo con los datos obrantes en el expediente, el día en que sucedió el accidente -16 de diciembre de 2008- la calle estaba cubierta de nieve y hielo como consecuencia de la nevada caída



anteriormente. Así se desprende del contenido de la reclamación, hecho que no ha sido rebatido por el Ayuntamiento.

Por otra parte, en el informe elaborado por el técnico municipal se indican los medios con los que cuentan para limpiar la nieve acumulada en las calles y la prioridad que dan a la limpieza de cada una, así como la imposibilidad de la limpieza de nieve de las aceras sin las condiciones favorables meteorológicas y se advierte que, en estos casos, es prudente acceder a la vía pública con el calzado adecuado y las precauciones necesarias para no resbalar, pues independientemente del grado de la limpieza de las calles, siempre existe algún cúmulo de nieve en algún punto de la vía pública.

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".

No cabe apreciar en el presente caso la existencia de fuerza mayor, como alega el Ayuntamiento para eximirse de responsabilidad, ya que no ha quedado acreditado en el expediente que la nevada fuera de tal magnitud que hiciera inútiles e ineficaces las labores de limpieza de la vía pública, ni tampoco 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 se 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.

Examinado el expediente, consta en él un informe del técnico municipal en el que se detallan los medios de que dispone el Ayuntamiento de xxxx1 para limpiar las vías más transitadas y el procedimiento para llevar a la práctica dicha limpieza mediante la apertura de pequeños caminos en los que se extiende la sal, "siendo prácticamente imposible (sin las condiciones





meteorológicas favorables, es decir, que no hiele) la limpieza total y global de todas la aceras del municipio". Por otra parte, no resulta probado que la caída tuviera lugar en lugar próximo al acceso a un colegio o edificio de carácter público o de gran transitabilidad, en el que deberían haber actuado de forma preferente los servicios de limpieza del Ayuntamiento.

Se considera por ello que el Ayuntamiento de xxxx1 no incumplió el estándar mínimo exigible a la Administración en la limpieza de las aceras en los casos de condiciones meteorológicas desfavorables, razón por la que la reclamación debe ser desestimada.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución desestimatoria 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.