



Sr. Amilivia González, Presidente en funciones

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

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 14 de marzo de 2012, ha examinado el *expediente 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 15 de febrero de 2012 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. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 20 de febrero de 2012 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 108/2012, 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. Nalda García.

**Primero.-** El 9 de junio de 2011 Dña. xxxx, de 50 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 19 de diciembre de 2010, sobre las 10,10 horas, en la calle xx1, (a la altura del número 12) como consecuencia de la existencia de hielo en la calle.



A causa de la caída sufrió una luxación tipo B de tobillo izquierdo, por lo que fue trasladada por el Servicio de Emergencias 112 al Hospital General de xxxx1 donde fue operada de urgencia. Considera responsable al Ayuntamiento reclamado debido a la mala conservación de la vía pública. Reclama por ello 21.735,30 euros.

El 5 de octubre de 2011 la interesada presenta nuevo escrito en el que solicita la ampliación del *quantum* indemnizatorio en 944,86 euros.

Adjunta a su reclamación copias del parte de intervención de la Policía Local en el que se señala que la vía estaba muy resbaladiza, por lo que se procedió a cortar todos los accesos y que se dio aviso a la empresa concesionaria del servicio de limpieza -eee- para que la tratara; del informe de la Unidad de Soporte Vital Básico; de diversos informes médicos; del parte de alta y de varias facturas por gastos correspondientes a medicamentos y a sesiones de rehabilitación. Adjunta también copia de la consulta efectuada en una página *web* sobre servicios meteorológicos, en la que se refleja que el día del accidente no había temperaturas bajo cero.

**Segundo.-** Admitida a trámite la reclamación y previo nombramiento de instructora del procedimiento, el 31 de octubre la Sección de Medio Ambiente y Protección Civil del Ayuntamiento informa de que se desconoce si en dicha fecha se tenía conocimiento de la existencia de alertas meteorológicas de heladas en xxxx1, aunque estima que sí se tendría conocimiento de previsiones meteorológicas, por tratarse de un servicio incluido en el plan de nevadas y heladas. Añade que en dicha fecha la empresa adjudicataria de recogida de residuos y limpieza viaria era eee, S.A., y que entre sus cometidos se encontraba la limpieza viaria de emergencia de las vías públicas motivada por nevadas y heladas, de forma preventiva y combativa.

Señala además que el Ayuntamiento contaba por entonces con un plan de heladas y nevadas, elaborado por la empresa adjudicataria del servicio y en el que participaban los cuerpos de Policía Local y Bomberos junto con los responsables técnicos municipales, en el cual se relacionan las actuaciones a llevar en caso de necesidad de activación del Plan, desconociendo si en la fecha en que tuvo lugar el accidente la empresa había actuado ya en la calle referida, extremo sobre el que se ha solicitado información a dicha empresa; y que al ser una ciudad con fenómenos frecuentes de climatología adversa y al existir como



servicio a la comunidad la disposición de los medios necesarios para, en la medida de las posibilidades, tratar de normalizar cuanto antes la situación de tránsito en las calles, la respuesta de la Administración en estas situaciones es limitada, dado que siempre existirá un diferencial de tiempo en que la situación existente no sea la deseada, de ahí que exista el componente de precaución que atañe sólo al ciudadano conductor y al ciudadano peatón.

Así mismo indica, en lo que respecta a las aceras, que la Ordenanza Municipal de Limpieza Viaria de 1984 establece: "Artículo 21.- En caso de nevada, los empleados de fincas urbanas, la propiedad de los vecinos de las casas que carezcan de portería y quienes tengan a su cargo la limpieza de edificios públicos y establecimientos de toda índole, están obligados a limpiar de nieve y hielo las aceras en la longitud correspondiente a su fachada, y en anchura mínima de dos metros, si la acera es de mayor ancho, depositando la nieve o hielo recogido, a los largo del borde de la acera, pero no en la calzada, para no impedir la circulación del agua ni la de los vehículos".

Por ello indica que, en virtud de dicho artículo, la Concejalía de Medio Ambiente establece periodos -convenientemente anunciados en los medios de comunicación- de entrega de sal a todos los ciudadanos y establecimientos que así lo requieran.

**Tercero.-** Concedido trámite de audiencia a la empresa adjudicataria del servicio, el 13 de diciembre de 2011 presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta que las labores combativas en época invernal, según el artículo 36 del pliego de condiciones (del que se adjunta copia), se efectuarán a requerimiento de los servicios técnicos municipales, "pues, como no podía ser de otro modo, en el ejercicio de su deber *in vigilando*, los servicios municipales son los que pueden advertir cualquier tipo de riesgo de forma inmediata". Añade también que, aun con el plan de nevadas puesto en marcha a requerimiento de los servicios municipales, es igualmente necesaria la diligencia y colaboración de los ciudadanos viandantes para evitar accidentes ante situaciones climatológicas adversas.

No obstante, señala además que la caída no tuvo lugar en la calle xx1, como así aseveran tanto la reclamante como la técnico municipal, sino que como así consta en el parte de intervención de los Oficiales núm. 6069 y 6081, emitido el 19 de diciembre de 2010, ésta tuvo lugar en la bajada sita desde la



Universidad uuu a la xx2, bajada cuya limpieza no tenía encomendada el día 19 de diciembre la empresa contratista, pues al tratarse de un día festivo, en los que el Ayuntamiento únicamente tiene encomendados a esta empresa la actuación en la Zona Centro y Recinto Amurallado, y además con medios muy limitados, no se encontraba dentro de su ámbito de actuación, máxime cuando ese día no hubo precipitaciones de nieve y ni siquiera estaba helando, por lo que no existía ningún tipo de alerta meteorológica.

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

**Quinto.-** Consta en el expediente la documentación acreditativa de haberse interpuesto recurso contencioso administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial, ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Número 1 de xxxx1 (Procedimiento Abreviado 14/2012).

**Sexto.-** El 3 de febrero 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.

## 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 Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la regla A), apartado g), 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, 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 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, 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 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 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, 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 aquél que se pueda producir. 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".



**6ª.-** 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 acera. Considera que existió falta de diligencia del Ayuntamiento en el mantenimiento de la vía pública.

Si bien ha resultado acreditada la realidad del daño sufrido, cabe llamar la atención, en primer lugar, sobre la indeterminación del lugar en que efectivamente se produjo la caída, pues si bien la reclamante señala en su escrito que aquella tuvo lugar en la calle xx1, lo cierto es que el parte de intervención de la Policía Local la sitúa en la Bajada de la Universidad uuu a la xx2, extremo no aclarado por la reclamante que, en definitiva, es a quien le corresponde probar los hechos y las circunstancias en que acontece.

Por otra parte es preciso determinar si el percance fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

El artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, impone al titular de la vía "La responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. También corresponde al titular de la vía la autorización previa para la instalación en ella de otras señales de circulación. En caso de emergencia, los Agentes de la autoridad podrán instalar señales circunstanciales sin autorización previa".

Sin embargo, la existencia de hielo en la acera no es atribuible, en este caso, a un comportamiento omisivo del Ayuntamiento por no hacer lo necesario para señalar 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 (debe recordarse que el accidente se produjo en xxxx1 en el mes de diciembre) que debe ser tenido en cuenta por los usuarios de aquéllas y adoptar así especiales medidas de precaución y celo a la hora de circular por ellas, y más teniendo 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 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 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 (...)".



Estas circunstancias permiten 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 o, al menos, ello no ha sido probado por el particular interesado. De los documentos aportados por la reclamante nada puede deducirse sobre el mal estado de conservación de la vía, o que suponga un riesgo superior al que se genera para todo peatón al circular por la vía pública.

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.

**7ª.-** Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, al constar que la interesada ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación, por silencio administrativo, de la reclamación de responsabilidad patrimonial, resulta obligado advertir que, en el caso de que en dicho proceso o, en otro, hubiera recaído sentencia firme, no procedería ya dictar resolución alguna en vía administrativa, sino dar cumplimiento en sus propios términos al fallo de la sentencia.

### **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



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

presentada por Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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