



Sr. S. de Vega, Presidente

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

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 147/2019, 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 a la Consejera Sra. Ares González.

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 8 de enero de ese año, sobre las 9:50 horas, "a causa de una placa de hielo en una acera habilitada



para el paso de peatones en Vía xx3, en la actual parada del autobús de la línea 11". Señala que se dio aviso al 112 y que acudió un policía local.

Expone que la caída le ocasionó una fractura de muñeca que le impidió abrir su negocio de tienda de ropa la primera semana de rebajas. No cuantifica la indemnización que reclama.

Aporta el informe de Urgencias y el parte de baja laboral.

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 7 de marzo se admite a trámite la reclamación y se nombra instructora del procedimiento.

Tercero.- El 18 de julio el Servicio de Medio Ambiente emite un informe en el que señala lo siguiente:

- No se tenía constancia de la existencia de placas de hielo el 8 de enero de 2018, sobre las 9:50 horas, "pero las nevadas anteriores y las bajas temperaturas reinantes causaron una situación general de proliferación de placas de hielo".

- La Vía xx1 es de actuación preferente.

- En el Plan de Heladas y Nevadas la limpieza de la Vía xx1 correspondía a la Unidad Especial del Ayuntamiento, con las peculiaridades que se indican a continuación:

- "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 contratadas 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".

Cuarto.- Obra en el expediente un informe de la aseguradora del Ayuntamiento, de 27 de septiembre de 2018, en el que se señala que no cabe atribuir responsabilidad al Ayuntamiento, ya que "no se acredita por parte de la reclamante el nexo causal entre el mal funcionamiento de la Administración y el hecho acaecido" y, además, "se dispone que se tomaron todas las medidas oportunas y especiales, pero dadas las circunstancias también los peatones han de deambular con cautela".

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

Sexto.- El 1 de marzo 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.

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.

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 al Alcalde del Ayuntamiento, 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1, párrafo primero, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

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.

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, de 47 años de edad en el momento de los hechos, alega que los daños se produjeron al resbalar con una placa de hielo que había en la acera.

Aun cuando la interesada no ha aportado pruebas sobre la causa de la caída, sí afirma que acudió un policía local tras el percance. Por ello, ante la facilidad probatoria que tenía la Administración para contrastar la veracidad de tal afirmación y esclarecer los hechos, la inactividad de la Administración para verificar tal extremo y el hecho de que haya admitido tácitamente la causa de la caída permiten considerar probado que el percance se produjo por la presencia de hielo en la acera.

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 activó el Plan de Heladas y Nevadas y utilizó desde el día anterior al percance los medios disponibles para tratar de paliar la situación producida por la nevada. El informe técnico pone de manifiesto 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”. Añade que no solo intervino la Unidad Especial sino que también se utilizaron todos los medios previstos en el Plan de Nevadas, bien municipales bien contratadas de mantenimiento de Parques y Jardines, con el fin de colaborar a la solución de la emergencia existente; y que una máquina estuvo realizando labores de limpieza de la nieve en esa zona desde el día anterior.

Las circunstancias indicadas permiten concluir que en este supuesto no se ha rebasado el estándar de servicio exigible a la Administración, ya que el nivel de cuidado o diligencia del Ayuntamiento no puede hacerse extensivo hasta el extremo de responsabilizarle por los daños cuya causa última obedece a una circunstancia meteorológica extrema, como fue el caso, ni, por tanto, exigirse al Ayuntamiento la adopción de medidas preventivas de acuerdo con el estándar exigible al servicio público.



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

A mayor abundamiento, cabe añadir que ante la presencia evidente de hielo y nieve, con los consiguientes riesgos para el tránsito de personas, a primera hora de la mañana, la reclamante debía haber extremado la precaución y 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".

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

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