



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 17 de abril de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de 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 25 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. xxxx, representada por D. yyyy, 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 157/2019, 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 26 de febrero de 2018 Dña. xxxx, representada por D. yyyy, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños y perjuicios –traumatismo en su muñeca izquierda– sufridos en una caída acaecida el 8 de enero de ese año, sobre las 9:00 horas, a



causa de la presencia de nieve sin retirar de las zonas de paso en la calle cccc, a la altura del número 25. Añade que la caída se produjo pocos metros después de descender del autobús urbano, que no pudo realizar su recorrido habitual por la presencia de nieve sin retirar en la calzada.

Aporta poder de representación, el informe de Urgencias y el billete del autobús.

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:

- Según la hoja de servicio de "Urbanos de xxx1" -se adjunta- se confirman varios cortes durante la mañana del 8 de enero. A lo largo de la mañana los cortes fueron intermitentes, teniendo que modificar horarios y recorridos de esa línea. Varias que habían quedado abiertas la víspera, con el deshielo del día y la caída de temperaturas de la noche, quedaron con placas de hielo.

- La zona de la calle cccc es de actuación preferente.

- Se recibieron muchas quejas por los mismos hechos.

- En el plan de nevadas la limpieza de la calzada correspondía a la empresa qqq1 y la de las aceras a qqq2.

- La dimensión de las nevadas de los días 5 al 7 de enero fue 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, se tiene constancia de que los trabajadores de qqq2 estuvieron trabajando pero fue literalmente imposible poder retirar toda la nieve del recorrido asignado de forma instantánea o garantizar que la sal actuase a la perfección en todo momento.

- Ante situaciones de emergencia, más allá de los medios de la empresa qqq1 -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 vinculados a las contratadas de mantenimiento de Parques y Jardines. Estas tareas superan las normales funciones de las empresas contratadas para la conservación de las zonas verdes y su labor es una colaboración a la solución de la emergencia planteada.

Se adjunta informe resumen de las actuaciones llevadas a cabo con ocasión de las nevadas durante los días 5, 6 y 7 de enero de 2017.

Cuarto.- Obra en el expediente un informe de la aseguradora del Ayuntamiento, de 14 de septiembre de 2018, en el que se señala que no cabe atribuir responsabilidad al Ayuntamiento, ya que no resultan acreditados los hechos y que, en su caso, la responsabilidad correspondería a la empresa encargada del mantenimiento.

Quinto.- Concedido el trámite de audiencia a la reclamante, el 26 de octubre de 2018 presenta alegaciones en las que se ratifica en su pretensión, al considerar que la presencia de nieve era conocida por las predicciones meteorológicas, que la vía donde se produce el percance era de actuación preferente en el plan de nevadas y cuantifica los daños en 6.807,96 euros. Adjunta documentación relativa a la asistencia sanitaria recibida y parte de baja.

En su escrito de alegaciones la reclamante identifica a un testigo, compañero de trabajo, al que se toma declaración y manifiesta que auxilió a la interesada tras recibir su llamada, por lo que no presencié los hechos. Añade que no existía vereda de paso ni personal de ningún tipo en las inmediaciones.

Sexto.- Tras la concesión de nuevo trámite de audiencia a la interesada sin que presente alegaciones, la emisión de un nuevo informe de la compañía aseguradora desestimatorio de la reclamación y la incorporación de una nota de prensa en la que se señala que las nevadas son de las más recordadas de la historia, el 13 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 (en adelante 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.

3ª.- La reclamante está legitimada para reclamar, de acuerdo con la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Igualmente resulta acreditada la representación.

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 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 LPAC, 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 el mismo 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".

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, la reclamante alega que los daños se produjeron al resbalar con la nieve que había en la vía.

Lo primero que cabe señalar es que los hechos sólo pueden ser admitidos con dificultad, por varios motivos. Así, la interesada no identifica si la caída se produjo en la acera o en la calzada, ni se aportan fotografías, atestado policial o testigo presencial de los hechos que adveren la forma, el lugar y el estado de la vía en el momento en que se produjo el accidente. Debe tenerse en cuenta que, junto a la presencia de nieve, podrían concurrir otros elementos que hicieran quebrar, o al menos modular, el nexo causal necesario para estimar la reclamación.

Sentado lo anterior, y a pesar lo expuesto, se procede a 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 o



la nieve 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 qq2 estuvieron trabajando pero 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 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 tres días antes.

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 debería 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. xxxx, representada por D. yyyy, 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.