



Sr. S. de Vega, Presidente
Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 5 de diciembre de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy*, 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 6 de noviembre 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. 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 548/2019, 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 al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 27 de febrero de 2019 Dña. yyyy presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños y perjuicios –fractura de rótula izquierda– sufridos en una caída acaecida el 28 de febrero de 2018, sobre las 8:25 horas, a causa de la presencia de placas de hielo



en la acera, a la altura de los números 53-55 de la avenida cccc. Considera que existió una deficiente actuación de la entidad local en sus labores de limpieza viaria ante el temporal de nieve y frío acaecido durante la noche anterior.

Reclama, por ello, 29.264,41 euros.

Aporta informe de la Policía Local que asistió a la reclamante tras el accidente, diversa documentación médica y facturas de clínica de fisioterapia.

Segundo.- El 15 de marzo el Servicio de Medio Ambiente emite un informe en el que señala lo siguiente:

“Tercero- El contrato de gestión de servicios de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, limpieza urbana, desratización y recogida y transporte de animales de compañía vagabundos establece en el artículo J 2.f del Pliego de Prescripciones Técnicas lo siguiente `Limpieza y retirada de nieve de la vía pública. En caso de nevadas, tormentas y heladas el contratista procederá con todo el personal disponible, sin demora a la eliminación de la nieve o fango de las calles y lugares públicos en especial aquellos que ofrezcan mayor riesgo para las personas y dificultades para el tráfico rodado, utilizando los procedimientos que la técnica aconseje.

»Serán realizadas asimismo las actuaciones preventivas contra las heladas que pueda ordenar la Administración Municipal” (consta copia del extracto del referido pliego).

»Cuarto.- Tras consulta realizada a la empresa concesionaria de la Limpieza viaria, UTE xxxx Limpia, pongo en su conocimiento que los días 27 y 28 de febrero de 2018 se realizaron las siguientes actuaciones en la Avenida cccc:

»Ambos días se procedió a despejar la nieve y el hielo en la Avenida cccc, así como en el resto de la ciudad, con los siguientes medios:

»• Máquinas esparcidoras de sal acopladas a los vehículos de brigada

»• Se dedicó todo el personal de limpieza viaria a este servicio, en todos los turnos de trabajo (mañana, tarde y noche).



»• Se emplearon para ello 30 Tm de sal.

»2. Los días 27 y 28 de febrero, las actuaciones llevadas a cabo, estuvieron coordinadas en todo momento con los Servicios Municipales de la Policía Municipal con la finalidad de atender todas las situaciones de emergencia que pudieran darse”.

Tercero.- El 20 de marzo se admite a trámite la reclamación y se nombra instructora del procedimiento.

Cuarto.- Concedido el trámite de audiencia a la reclamante, el 22 de mayo presenta alegaciones en las que se ratifica en su pretensión.

Quinto.- El 28 de agosto 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).

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC.



La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación que pueda existir, de acuerdo con 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, nexos 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 aquél 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 la



existencia de aquélla, es imprescindible la 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, ocasión o en el ámbito de la prestación de los mismos.

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 el hielo que había en la vía pública por la que deambulaba.

El primero de los motivos invocados por la entidad local para desestimar la reclamación es la ausencia de prueba sobre el modo de producirse la caída. Así, se indica que la interesada no aporta fotografías o testigo presencial de los hechos que advergen la forma, el lugar y las circunstancias en que se produjo el



percance, ya que la actuación de la Policía Local se produjo tras el siniestro y no estuvieron, por tanto, presentes en el momento de la caída.

Sin embargo, una apreciación conjunta de las actuaciones obrantes en el expediente, en el que se reconoce la existencia de placas de hielo en la acera, así como la asistencia a la reclamante en el lugar de la caída por la Policía Local que la traslada a un portal cercano, permiten apreciar, al menos indiciariamente, que el evento dañoso fue debido a la existencia de hielo en la vía pública.

No hay que olvidar que la finalidad de la prueba no es obtener un elemento de certeza -lo que casi nunca es posible-, sino de convicción. De ahí la admisibilidad de la prueba indiciaria y la regla general de libre valoración de la misma por el órgano a quien compete decidir. Con estas premisas, sería admisible tener por acreditado el hecho dañoso y la intervención causal en la producción del mismo a pesar de no resultar prueba directa, ya que sí se aprecian indicios suficientes y datos indirectos como para formar la convicción de la verosimilitud de los hechos alegados por la interesada.

Sentado lo anterior, debe analizarse 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 existencia de un temporal de hielo y nieve, la entidad local, a través de empresa concesionaria y bajo su coordinación, procedió a despejar la vía afectada con los métodos que se describen en el informe del Servicio de Medio Ambiente y con todos los medios disponibles: máquinas esparcidoras de sal y personal de limpieza. Este informe debe gozar de presunción de verosimilitud y objetividad, aunque es obligado advertir que los insistentes requerimientos de la Asesoría Jurídica -que constan en el expediente- sobre ampliación de estos datos, no parecen haber recibido cumplida respuesta.

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 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 más allá del 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, razón por la 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. 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.