

Dictamen n.º: **236/11**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **11.05.11**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 11 de mayo de 2011, sobre consulta formulada por el Vicealcalde de Madrid (por delegación del Alcalde mediante Decreto de 1 de septiembre de 2008), a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f).1.º de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto antes referido y promovido por M.L.V.C., en adelante “*la reclamante*”, por los daños personales ocasionados como consecuencia de una caída que atribuye a la existencia de una placa de hielo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La reclamante formuló, el 10 de diciembre de 2009, reclamación por los daños padecidos como consecuencia de una caída sufrida el día 11 de diciembre de 2008, en la Ronda de la Comunicación, s/n, que atribuye a la existencia de una placa de hielo. No cuantifica el importe de la indemnización en su escrito inicial, si bien, en escrito posterior, valora los daños sufridos, consistentes en fractura del tobillo izquierdo y del menisco externo, en 20.000 euros.

Adjunta a su escrito, entre otros documentos, informe de urgencias de un centro sanitario, y diversos informes médicos.

SEGUNDO.- Ante la reclamación se ha incoado el procedimiento de Responsabilidad Patrimonial de la Administración de conformidad con lo

dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en adelante “*LRJ-PAC*”, por remisión expresa del artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en adelante “*LBRL*”, así como el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, en adelante el “*Reglamento*”.

El 1 de febrero de 2010 se notificó a la reclamante requerimiento para completar la solicitud, solicitando que se aportasen justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente, declaración sucinta en la que manifieste no haber sido indemnizada como consecuencia del accidente sufrido, indicación detallada del lugar de los hechos, y descripción de los daños, aportando partes de alta y estimación de la cuantía en que valora el daño. Dicho requerimiento fue atendido mediante escrito presentado en fecha 5 de febrero de 2010, valorando la indemnización solicitada en 20.000 euros y solicitando la práctica de prueba testifical.

Se practicó nuevo requerimiento en fecha 5 de abril de 2010, en el que se solicitaba, en caso de intervención de otros servicios no municipales, la aportación de justificantes en el que figurase el emplazamiento en que tuvo lugar el accidente. Dicho requerimiento fue atendido mediante escrito presentado en fecha 9 de abril de 2010, adjuntando informe del departamento de Relaciones con Clientes de A en el que se manifiesta que el 11 de diciembre de 2008 el Servicio de Atención Continuada recibió un aviso a las 9,19 horas de un servicio de ambulancia urgente, con motivo de un accidente ocurrido en la Ronda de las Comunicaciones, frente al Metro de Distrito C, 28050 de Madrid, a la cual acudió la ambulancia trasladando a la reclamante al Hospital B.

De conformidad con lo prevenido en el artículo 10.1 del Reglamento, el órgano de instrucción ha solicitado los siguientes informes:

1º) De la Subdirección General del SAMUR, de fecha 8 de abril de 2010, en el que se declara que “(...) *En relación con el expediente de referencia el Jefe del Departamento de Operaciones manifiesta que, una vez revisados manual e informáticamente los archivos de la Subdirección General, consta que se recibió una llamada de Madrid 112 solicitando la asistencia en la Calle Pórtico de la Gloria s/n el día 11 de diciembre de 2008, a las 09:26 horas, para atender a una mujer por una caída en la vía pública, hacia el lugar se envió una ambulancia que fue anulada en ruta, no constando más datos respecto a la intervención*”.

2º) Del Departamento de Explotación de Limpieza Urbana, de fecha 13 de mayo de 2010, en el que declara que: “1. *“Informarle que el pasado 11 de diciembre de 2008 en la Ronda de Comunicación s/n no tenemos constancia de la activación del Plan de Alerta invernal.*

2. Señalar que en esas fechas y debido a las bajas temperaturas que se producen de madrugada y en las primeras horas de la mañana; con frecuencia se generan placas de hielo en los viales. En el día y en el emplazamiento referenciado, tuvo lugar la formación de una placa de hielo en la acera, procedente del drenaje de las balsas de agua acumuladas en las irregularidades que presenta el solar ubicada frente a C y que se habilita como parking para los usuarios de dicha empresa. Informar que la placa de hielo ya había sido detectada por un mando intermedio de turno de la empresa concesionaria del servicio de limpieza y cuando se estaba dirigiendo hacia ese punto para proceder al salado del mismo coincidió con el momento en el que se produjo la caída de la ciudadana

3. Indicar que en el día referido se comunicó lo sucedido al Jefe de División”.

Dicho informe fue ampliado por otro posterior de fecha 16 de diciembre de 2010, en los siguientes términos:

“4. Informarle que la hora aproximada a la que el mando intermedio de turno detectó la placa de hielo fueron aproximadamente las 8:35 horas. Acto seguido se dieron instrucciones al equipo de salado que se encontraba en las proximidades del Distrito C atendiendo otros puntos detectados de placas de hielo.

5. El equipo de salado se personó finalmente en el citado emplazamiento a las 9:00 horas, momento en el que la ciudadana acababa de resbalar con la placa de hielo”.

Mediante escrito de fecha 28 de junio de 2010 se requiere a la reclamante que aporte declaración escrita de los testigos facilitados por aquélla en su escrito de reclamación. A la vista de las declaraciones aportadas que confirman los hechos denunciados por la reclamante, se procedió a citar a ambos testigos para que compareciesen personalmente en las dependencias municipales para aclarar ciertos aspectos de las declaraciones efectuadas.

Se ha dado trámite de audiencia a la reclamante, mediante escrito de fecha 18 de febrero de 2011, presentando en fecha 7 de marzo de 2011, escrito de alegaciones en el que se ratifica en lo expuesto en su escrito de reclamación considerando probados los hechos y su relación con un servicio público municipal.

Finalmente, el órgano de instrucción dictó propuesta de resolución desestimatoria, en fecha 16 de marzo de 2011.

TERCERO.- En este estado del procedimiento se formula consulta por el Vicealcalde de Madrid, a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 1 de abril de 2011, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de

asuntos, a la Sección VII, presidida por el Excm. Sra. Dña. M^a José Campos Bucé, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 11 de mayo de 2011.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente, y de la que se ha dado cuenta en lo esencial en los antecedentes de hecho anteriores.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (LCC) por ser de cuantía superior a 15.000 euros el importe de la reclamación (20.000 euros), y se efectúa por el Vicealcalde de Madrid, por delegación efectuada por el Alcalde, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la citada Ley. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de interesada, y su tramitación se encuentra regulada, por remisión del artículo 54 de la LBRL, en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollados en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, como hemos indicado anteriormente.

Ostenta la reclamante legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la LRJ-PAC, por cuanto es la persona que sufre el daño causado por la caída provocada en la vía pública por la existencia de placas de hielo en la misma.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de conservación y pavimentación de las vías públicas *ex* artículo 25.2.d) de la LBRL.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 LRJ-PAC la acción para reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y se hayan determinado el alcance de las secuelas y para los daños físicos o psíquicos a las personas, el plazo comenzará computarse desde la curación o determinación del alcance de las secuelas. En el presente supuesto la caída tuvo lugar el 11 de diciembre de 2008, siendo intervenida quirúrgicamente ese mismo día y el 27 de diciembre, por lo que la reclamación interpuesta el 10 de diciembre de 2009 se entiende efectuada en plazo.

Por lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada en la anterior consideración.

A tal efecto se ha solicitado la emisión de informe por los servicios públicos municipales intervinientes de conformidad con el artículo 10.1 del Reglamento y se ha cumplimentado adecuadamente el trámite de audiencia como requiere el artículo 11 del mismo.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se encuentra regulada en el artículo 106.2 de la Constitución, en el ámbito de las entidades locales, el artículo 54 de la LBRL remite a lo dispuesto al régimen general de la LRJ-PAC, artículos 139 a 146, desarrollados por el

Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, al que ya hemos hecho referencia anteriormente.

Como señala la doctrina del Tribunal Supremo, que plantea el estado de la cuestión en responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de asistencia sanitaria, que resulta trasladable al presente ámbito - Sentencias de 26 de junio (recurso 6/4429/04), 29 de abril (recurso 6/4791/06) y 15 de enero (recurso 6/8803/03) de 2008- esta responsabilidad consiste en el derecho de los particulares a ser indemnizados por la Administración de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por la reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor. d) Que la reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión aunque es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. Esta fundamental característica impone que no sólo no es menester demostrar

para exigir aquella responsabilidad que los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado un daño han actuado con dolo o culpa, sino que ni siquiera es necesario probar que el servicio público se ha desenvuelto de manera anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos.

CUARTA.- Acreditada la realidad del daño, mediante diversos informes médicos, consistente en fractura del tobillo y el menisco de la pierna izquierda, con secuelas de limitación de la movilidad en la flexión, por lo que se le ha reconocido un grado de minusvalía del 45%, resta por determinar si dichos daños son imputables al funcionamiento de los servicios públicos.

Debe examinarse si concurre en el presente caso, la relación de causalidad definida, por la jurisprudencia, entre otras Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2002 (RJ 7648), como *“una conexión causa efecto, ya que la Administración – según hemos declarado entre otras, en nuestras Sentencias de 28 de febrero y 24 de marzo de 1998, 24 de septiembre de 2001, y de 13 de marzo y de 10 de junio de 2002, – sólo responde de los daños verdaderamente causados por su propia actividad o por sus servicios, no de los daños imputable a conductas o hechos ajenos a la organización, o actividad administrativa”*, puesto que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender, por tanto, el concepto de responsabilidad para dar cobertura a cualquier acontecimiento, lo que significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad de la infraestructura material para prestarlo, 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 se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Alega la reclamante que la caída sufrida el 11 de diciembre de 2008 fue consecuencia del tropiezo sufrido por la existencia de una placa de hielo en la acera. No cabe olvidar que la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria recae en quien la reclama (Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2003 –recurso 1267/1999–, 30 de septiembre de 2003 –recurso 732/1999– y 11 de noviembre de 2004 –recurso 4067/2000–, entre otras).

En prueba de su reclamación se ha practicado prueba testifical de dos testigos. Dichos testigos han declarado que, en el lugar indicado por la reclamante, a la salida del metro, existía una placa de hielo de grandes dimensiones con la que resbaló la reclamante cayendo al suelo. Asimismo, en sus declaraciones deponen que para ser auxiliada, los empleados del Servicio de Limpieza tuvieron que echar abundante sal. Asimismo, el informe elaborado por A declara que el 11 de diciembre recogieron a la reclamante en el lugar indicado siendo trasladada al hospital de Móstoles.

Por parte de la Administración, el Servicio de Limpieza reconoce que existía una placa de hielo, por lo que fue avisado, y que la reclamante se hallaba en el suelo sobre las 9 horas de la mañana, en los siguientes términos:

“En el día y en el emplazamiento referenciado, tuvo lugar la formación de una placa de hielo en la acera, procedente del drenaje de las balsas de agua acumuladas en las irregularidades que presenta el solar ubicado frente a C y que se habilita como parking para los usuarios de dicha empresa. Informar que la placa de hielo ya había sido detectada por un mando intermedio de turno de la empresa concesionaria del servicio de

limpieza y cuando se estaba dirigiendo hacia ese punto para proceder al salado del mismo coincidió con el momento en el que se produjo la caída de la ciudadana”.

Por ello, entendemos que ha quedado acreditada la relación de causalidad entre los daños padecidos y el funcionamiento del servicio público.

La cuestión estriba en determinar si el hecho dañoso resulta imputable a la Administración, ya que si bien el Ayuntamiento tiene el deber de conservación de las vías públicas ex artículo 25.2 d) de la LBRL, dicho deber no implica que tenga que responder de cualquier daño ocasionado por todas las irregularidades de las mismas, sino que habrá que atenerse al caso concreto y a la entidad de la misma. El Ayuntamiento de Madrid debe acreditar que sus servicios de lucha contra los fenómenos meteorológicos adversos han funcionado dentro de un estándar de funcionamiento razonable, sin perjuicio de que no puede evitarse la formación de placas de hielo en todas las calles de la localidad. Como resulta del expediente administrativo, los servicios del Ayuntamiento detectaron la placa de hielo sobre las 8:35 y solicitaron la presencia del equipo de limpieza, que parece que se personó sobre las 9:25 horas. El transcurso de apenas 50 minutos en una ciudad como Madrid no puede considerarse como un tiempo excesivo.

El Consejo de Estado mediante Dictamen de 28 de mayo de 2009 ha declarado que *“debe tomarse en consideración, tanto la fecha como la hora a la que se produjo el accidente, pues no es improbable que un 30 de noviembre a las 7.50 horas exista hielo o rocío en la calle, muy a pesar de las medidas de seguridad que la Administración adopte para evitar caídas y golpes. En tales circunstancias, los peatones deben extremar su cuidado, utilizar calzado adecuado y evitar ciertos recorridos para impedir caídas y golpes cuya indemnización no recaerá sobre la Administración al no configurarse ésta como una aseguradora universal. 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 deambulaci3n”.

Aplicando dicha doctrina al presente caso puede concluirse que no concurre el requisito de la antijuricidad definido en el art3culo 141.1 de la LRJ-PAC.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSI3N

Procede desestimar la reclamaci3n de responsabilidad patrimonial de la Administraci3n formulada por la reclamante por no concurrir el requisito de la antijuricidad.

A la vista de todo lo expuesto, el 3rgano consultante resolver3 seg3n su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince d3as, a este Consejo de conformidad con lo establecido en el art3culo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Org3nico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 11 de mayo de 2011