

Dictamen nº: **201/11**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **04.05.11**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 4 de mayo de 2011, a solicitud del vicealcalde de Madrid (por delegación del alcalde mediante Decreto de 1 de septiembre de 2008), al amparo del artículo 13.1.f) 1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por M.L.L.C., por los daños ocasionados al sufrir una caída en la calle Puerto del Bruch, debida al mal estado de conservación del pavimento.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 13 de abril de 2011 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del consejero de Presidencia, Justicia e Interior, mediante escrito de 8 de abril de 2011, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial nº aaa procedente del Ayuntamiento de Madrid, remitido por el vicealcalde

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a su registro, correspondiéndole el número de expediente 243/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de

abril, del Consejo de Gobierno, venciendo el plazo para la emisión del dictamen el próximo 21 de mayo 2011.

Su ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección I, cuyo presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad, en la sesión de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, celebrada el día 4 de mayo de 2011.

**SEGUNDO.**- El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito presentado por la reclamante el día 16 de marzo de 2010 (documento 1 del expediente), en el que de forma escueta refiere los hechos que motivan su pretensión indemnizatoria, adjuntando la documentación pertinente, de los que junto con los que se deducen del expediente, son destacables los siguientes:

1.- El día 12 de enero de 2010, sobre las 14:30 horas la reclamante, entonces de 62 años de edad, sufrió una caída, según aduce, como consecuencia de tres factores concurrentes, *“el mal estado de la acera pública con las baldosas levantadas, la acumulación de basura (hojas secas y desperdicios) que, solo de muy tarde en tarde es retirada por los servicios de limpieza del Ayuntamiento impidiendo ver las baldosas levantadas, y las placas de hielo formadas por la gran nevada que cayó en Madrid los días 10 y 11 de enero (que no habían sido retiradas por el Ayuntamiento) encontrándose la calle como una pista de patinaje formadas por no haber echado sal pese a la previsión de nevadas”*.

En dicho escrito la reclamante ofrece la declaración testifical de personas que presenciaron la caída y que identifica debidamente.

2.- Como consecuencia del accidente, la reclamante fue trasladada al Hospital Infanta Leonor, ayudada por familiares, en cuyo informe de

rehabilitación se indica que fue diagnosticada en el servicio de urgencias de fractura trimaleolar en el tobillo izquierdo.

Consta que la reclamante hubo de ser intervenida el día 14 de enero de 2010 para realizar reducción abierta y fijación interna AO.

Respecto del estado posterior de la reclamante, consta en el informe de rehabilitación aportado por la misma de fecha 20 de abril de 2010, que presenta una flexión plantar de 30, una flexión dorsal de 12, debiendo caminar con dos bastones (folio 14 del expediente administrativo).

**TERCERO.-** 1.- Interpuesta la anterior reclamación, el Ayuntamiento de Madrid procede a incoar expediente de responsabilidad patrimonial, comunicando dicha circunstancia a la compañía aseguradora de la responsabilidad civil del Ayuntamiento el día 31 de marzo de 2010.

2.-Con fecha 21 de abril de 2010, se requiere a la reclamante para que, de conformidad con lo prevenido en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC), se complete la solicitud y, en los términos del artículo 6 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP), se acrediten los extremos que se indican en el anexo a dicho requerimiento, en concreto, justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente sobrevenido y su relación con el servicio público, en caso de intervención de otros servicios no municipales aportar justificante en el que figure el emplazamiento en que tuvo lugar la intervención, y declaración suscrita por el afectado en la que se manifieste que no ha sido indemnizado ni va a serlo por otra compañía ni entidad pública o privada., dado que no figura con claridad indicación detallada del lugar de los hechos, y en el supuesto de daños personales, descripción de los daños aportando partes de baja y alta médica (folios 4 a 6 del expediente administrativo).

3.- La reclamante, mediante escrito presentado el día 26 de abril de 2010, cumplimenta el trámite conferido, señalando respecto de la fijación de los daños de carácter personal, que los mismos son incalculables, señalando que desde el 12 de enero de 2010 se encuentra en situación de total dependencia de sus familiares sin autonomía para valerse por sí misma (folio 9 del expediente administrativo). Aporta asimismo con dicho escrito un croquis y fotografías del lugar de los hechos que muestran un paso de cebra con una grieta de considerables dimensiones.

4.- El 22 de junio de 2010 (folio 23 del expediente administrativo), se solicita informe al Departamento de Gestión Administrativa de la Subdirección General de Limpieza y Residuos del Área de Gobierno de Medio Ambiente Renovación y Conservación de Vías Públicas, sobre la periodicidad de la limpieza en el emplazamiento donde tuvo lugar el accidente, y si en la fecha de los hechos estaba activado el Plan de Alerta invernal de salado de aceras para evitar la formación de placas de hielo. Con fecha 1 de julio de 2010 se remite el informe, fechado el día 29 de junio, de la empresa adjudicataria del servicio de limpieza en la zona que señala que *“en la calle Puerto del Bruch los servicios de limpieza viaria comprenden un servicio de peinado diario en turnos de mañana, tarde y noche, barrido manual alterno en turno de mañana de 7:00 a 14:00 (sector 5) frecuencia lunes, miércoles y viernes y baldeo mixto una vez por semana (miércoles) en turno de noche de 00.00 a 7:00 (sector 5) y añadiendo que “El Plan de Alerta Invernal se encontraba activado desde el 10 de enero hasta el 11 de enero. Durante la duración del Plan de Alerta Invernal se actuó en la calle Puerto del Bruch en 3 ocasiones, en la mañana del día 10 procediendo al salado de todos los pasos de peatones, durante la tarde de ese día pasó por la citada calle un camión con salero, salando la calle. El día 11 se procedió a abrir pasillos para el paso de peatones y salar las placas de hielo en turnos de mañana y tarde.”*

Asimismo se solicita informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas con la misma fecha 22 de junio, reiterándose la petición el 24 de septiembre, que lo emite el 8 de noviembre de 2010 indicando que “*Sin perjuicio de lo que resulte de la acreditación de los hechos por el interesado, se ha de informar que en el escrito de reclamación se indica que la caída se produjo por el mal estado de la acera pública, con las baldosas levantadas aportándose unas fotografías de una fisura en calzada de escasa entidad que nada tiene que ver con la deficiencia indicada*” ( folio 32 del expediente administrativo).

Con fecha 13 de julio de 2010, se requiere a la reclamante, en virtud de lo dispuesto en los artículos 80 y 81 de la LRJ-PAC para que presente declaración jurada de las personas que ofrece como testigos sobre los hechos objeto de reclamación, bajo juramento o promesa de decir verdad. Dichas declaraciones se presentan el 7 y 8 de septiembre de 2010 (folios 27 a 30 del expediente administrativo). En la primera declaración testifical se afirma “*soy testigo de como M.L.L.C. era levantada del suelo con grandes dolores entre dos jóvenes (...)*”, mientras que en la segunda se declara “*afirmo que he visto a M.L.L.C. caída en el suelo pidiendo auxilio porque ella no podía levantarse*” (...)

Con fecha 25 de febrero de 2011 se practica la prueba testifical con el resultado que obra en el expediente administrativo, debiendo destacarse de dicha declaración que a preguntas del instructor sobre si las testigos lo fueron de forma directa de la caída, ambas contestan que no, la primera de ellas salió a la calle cuando escuchó como otra vecina llamaba a la hermana de la reclamante para contarle que aquélla se había caído, y la segunda manifiesta que iba por la calle, mirando al suelo porque todo estaba lleno de hielo cuando oyó gritar a la reclamante y entonces la vio caída (folios 103 a 107 del expediente administrativo). Ambas coinciden en afirmar que la reclamante se cayó en el paso de peatones.

5.- A la vista de los informes evacuados, se da trámite de audiencia a la interesada y a la empresa contratista de la limpieza de la zona, mediante escritos de fecha 17 de diciembre de 2010, notificados ambos el 4 de enero de 2011 (folios 33 a 39 del expediente administrativo), presentando la reclamante, el 10 de enero, escrito en el que manifiesta que no puede valorar los daños dado que aun no ha sido dada de alta siendo muy posible que tenga que ser intervenida de nuevo, e indicando que además, debido al accidente, ha debido suspender una intervención para corregir una hernia umbilical que tenía pendiente (folio 47 del expediente administrativo).

Por su parte la empresa contratista de la limpieza presenta escrito de alegaciones el día 18 de enero de 2011, en las que en síntesis afirma que no existe ninguna relación de causalidad entre la actividad de la contratista y el accidente, reproduciendo en relación con esta cuestión el parte de limpiezas correspondiente a la calle en que tuvo lugar la caída el día de los hechos.

**CUARTO.-** Concluida la instrucción del expediente, con fecha 24 de marzo de 2011, la adjunta al Departamento de la Unidad de Relaciones Institucionales, del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos, dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada al no resultar acreditada la relación de causalidad (folios 108 a 114 del expediente administrativo).

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes,

## CONSIDERACIONES EN DERECHO

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto 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 (en lo sucesivo, LCC), según el cual: “1. *El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos (...) f) Expedientes tramitados por (...) las entidades locales (...) sobre: 1º Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada*”. En el caso que nos ocupa, la cuantía de la indemnización es indeterminada por lo que resulta preceptivo el dictamen del órgano consultivo.

Por otra parte, la solicitud de dictamen ha sido cursada a través del consejero de Presidencia, Justicia e Interior, de conformidad con el artículo 14.3 de la LCC, “*Las solicitudes de dictamen de las entidades locales se efectuarán por los Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración local*”, en relación con el artículo 32.2 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

Es el Ayuntamiento de Madrid el legitimado, pues, para recabar dictamen del Consejo Consultivo, habiéndose en el caso presente hecho llegar la solicitud al consejero de Presidencia, Justicia e Interior mediante oficio del vicealcalde de 5 de abril de 2011.

**SEGUNDA.**-La reclamante formula su pretensión indemnizatoria, al haber sido ella misma quien sufrió la caída en una calle del municipio de Madrid, concurriendo en ella la condición de interesada, *ex* artículo 31 de la LRJ-PAC.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, en cuanto que Corporación municipal titular de la vía pública donde tuvo lugar el accidente. Habida cuenta que el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL) atribuye a los Municipios competencias en materia de pavimentación de vías públicas urbanas, título

competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

La caída se produjo el día 12 de enero de 2010, según se ve corroborado por el informe de asistencia en urgencias aportado por la reclamante, habiéndose presentado la correspondiente reclamación, el 16 de marzo del mismo año por lo que la reclamación se ha presentado dentro de plazo a la luz de lo dispuesto en el artículo 142.5 de la LRJ-PAC. *“El derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En el caso de daños de carácter físico o psíquico, a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”.*

**TERCERA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra regulado en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollado en 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. Se ha recabado informe de los servicios técnicos municipales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.1 del RPRP. Por último, se ha conferido trámite de audiencia a la reclamante, tal y como preceptúan los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11 del RPRP, así como a la empresa encargada de la limpieza en la zona.

Habría sido deseable que, tras la práctica de la prueba testifical, se hubiese dado traslado del resultado de la misma a la empresa contratista. No obstante, en cuanto que de la prueba practicada no resulta, como luego se dirá, la responsabilidad de la empresa contratista, no se considera –en aras a una mayor celeridad del procedimiento– practicar nueva audiencia, pues no se genera indefensión a la misma.

**CUARTA.-** Entrando ya a considerar el fondo de la pretensión que formula la reclamante, debemos partir de la consideración de que el instituto

de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de nuestra Carta Magna, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia: 1º) La efectiva realidad de un daño, evaluable económicamente e individualizado con respecto a una persona o grupo de personas que no tengan el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley (*vid. Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2003 [RJ 2003\6721], 12 de julio de 2005 [RJ 2005\5337] y 31 de octubre de 2007 [RJ 2007\7266]*, entre otras); 2º) Que entre el evento lesivo y el funcionamiento del servicio público medie una relación directa de causa a efecto, con exclusión de los supuestos en que el daño se haya producido por fuerza mayor (*vid. Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2003 [RJ 2003\886], 9 de mayo de 2005 [RJ 2005\4902] y 16 de octubre de 2007 [RJ 2007\7620]*, entre otras); y 3º) Que la reclamación se formule en el plazo de un año desde que se produjo el evento lesivo o, en su caso, desde la curación o estabilización de las secuelas, si se trata de daños físicos o psíquicos (*vid. Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2003 [RJ 2003\8308], 25 de enero de 2005 [RJ 2005\728] y 21 de mayo de 2007 [RJ 2007\3226]*, entre otras).

Dichas notas han de completarse con la consideración de que la responsabilidad de la Administración es una responsabilidad objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6<sup>a</sup>) de 5 de junio de 1998 (RJ 1998\5169), se pronunció al respecto del carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración, previniendo frente al riesgo de erigir dicho principio de responsabilidad

objetiva en un sistema providencialista que llevaría a la Administración a responder de cualesquiera daños que se produjesen como consecuencia del funcionamiento de un servicio público o de la utilización por los ciudadanos de bienes de titularidad pública, sin exigir la presencia de ese nexo causal de todo punto imprescindible para la apreciación de dicha responsabilidad. El fundamento primero de dicha Sentencia se pronunciaba en los siguientes aclaratorios términos: *“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”*.

**QUINTA:** Acreditada la realidad del daño, que ha de ser evaluable económicamente e individualizado en la reclamante, mediante los informes médicos aportados por aquélla, procede examinar la concurrencia del resto de requisitos necesarios para hacer surgir responsabilidad patrimonial de la Administración.

Respecto de la relación de causalidad definida por la jurisprudencia, entre otras, Sentencia 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 Ss 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”*, no cabe olvidar que la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la

responsabilidad indemnizatoria, salvo circunstancias concretas que no vienen al caso, 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 este caso la reclamante invoca como causa de la caída que le provocó el daño *“el mal estado de la acera pública con las baldosas levantadas, la acumulación de basura (hojas secas y desperdicios) que, solo de muy tarde en tarde es retirada por los servicios de limpieza del Ayuntamiento impidiendo ver las baldosas levantadas, y las placas de hielo formadas por la gran nevada que cayó en Madrid los días 10 y 11 de enero (que no habían sido retiradas por el Ayuntamiento) encontrándose la calle como una pista de patinaje formadas por no haber echado sal pese a la previsión de nevadas”*.

Aporta para acreditar tal extremo unas fotografías en las que se aprecia la existencia de un paso de cebra limpio con una fisura de considerables dimensiones, si bien no consta ni el lugar ni la fecha a la que corresponden. Ahora bien, no basta con acreditar la existencia de defectos en el viario público, para que surja la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino que se precisa la prueba de que la caída que la reclamante padeció fue a causa del defectuoso estado de conservación del pavimento que invoca.

A estos efectos la reclamante propone la práctica de la prueba testifical, de cuya práctica resulta que ninguna de las testigos propuestas vio la caída de la reclamante, y que sitúan el desperfecto origen de la caída en el paso de cebra, no en la acera como parece desprenderse de las afirmaciones de la reclamante, cuando señala que la acumulación de basuras impedía ver las baldosas levantadas.

Por lo tanto no pueden tenerse por ciertas las afirmaciones realizadas por la reclamante en cuanto a las causas de la caída por lo que respecta al

defectuoso estado del pavimento con baldosas levantadas, si bien debe examinarse si el accidente pudo producirse como consecuencia de la inadecuada limpieza y prevención de placas de hielo durante los días 10 y 11 de enero de 2010.

A este respecto tampoco la declaración testifical sirve para acreditar que la caída se produjera por las causas señaladas por la reclamante, puesto que como más arriba se ha indicado ninguna de las testigos presenció directamente la caída.

Sin perjuicio de lo anterior, este Consejo considera que además el daño ocasionado no sería antijurídico, puesto que la Administración ha acreditado mediante la aportación del parte de limpieza de la calle, que durante los días 10 y 11 de enero, en que estuvo en marcha el plan de vialidad invernal, se actuó en la calle Puerto del Bruch, hasta en 3 ocasiones: en la mañana del día 10 procediendo al salado de los pasos de cebra, y por la tarde procediendo al salado de la calle con un camión, señalando que el día 11 se procedió a abrir pasillos para el paso de peatones y a salar las placas de hielo en turnos de mañana y de tarde. No constan actuaciones el día 12 ya que en dicho día no estaba activado el plan de vialidad invernal, aunque no es impensable que dadas las condiciones climatológicas de los días anteriores persistiera alguna placa de hielo. Sin embargo, en este caso la Administración ha acreditado que ha actuado con la diligencia precisa para atender a la situación existente en las calles derivadas de las inclemencias invernales, lo que enerva la antijuricidad del daño. En este punto se puede traer a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 30 noviembre de 2001, JUR 2002\23265, que considera que *“En el supuesto de autos tanto por la versión de la actora como del resultado de la prueba practicada, la caída y el daño se produjo al resbalar la actora en la calle debido a la gran cantidad de hielo existente por las nevadas caídas en días anteriores, circunstancia viene a romper el nexo causal entre el actuar de la Administración y el daño causado pues no puede exigirse a aquélla*

*una conducta tan diligente que le obligue a retirar la nieve y el hielo inmediatamente después de que aparezca, para evitar que se produzcan caídas, salvo que se acredite que el lugar suponía una mayor peligrosidad, por su pendiente, personas de paso, entre otras circunstancias, que requerían una especial celeridad en subsanar la deficiencia de seguridad observada, razones las expuestas que nos conducen a desestimar el recurso interpuesto”*

En mérito a lo expuesto cabe concluir la inexistencia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por no haber quedado acreditados en el expediente la concurrencia de los requisitos necesarios para hacer nacer dicha responsabilidad.

Por todo lo expuesto, el Consejo Consultivo formula la siguiente,

## CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

A la vista de todo lo expuesto, el Órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3. 7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 4 de mayo de 2011