

Dictamen nº: **22/10**  
Consulta: **Alcalde de Collado Villalba**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **27.01.10**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 27 de enero de 2010, sobre consulta formulada por el Alcalde del Ayuntamiento de Collado Villalba, a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto antes referido y promovido por M. L. L. P., en adelante “*la reclamante*”, sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Collado Villalba debido a los daños y perjuicios ocasionados por una caída sufrida debido, según alega la reclamante, al hielo que existía en la calzada.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La reclamante formula reclamación, presentada en fecha 4 de mayo de 2009 en el Registro del Ayuntamiento de Collado Villalba, por daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de caída sufrida el día 15 de diciembre de 2008 debido, según alega, al hielo que existía en la calzada debido a las intensas nevadas, sin que por parte del Ayuntamiento se hubiera echado sal a su debido tiempo. Reclama como indemnización, 30.000,00 euros.

Acompaña a su reclamación la siguiente documentación; (i) parte médico de 28 de abril de 2009, (ii) factura de un fisioterapeuta, (iii) informe del Servicio de Urgencias del Hospital Universitario Puerta de Hierro de 2 de

febrero de 2009 en el que se diagnostica fractura de extremidad distal del radio izquierdo ya consolidado y rodilla aguda dolorosa y resolución de la Directora General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid de 20 de abril de 1999 por la que se reconoce a la reclamante una minusvalía del 33%.

**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 22 de mayo de 2009 se requirió a la reclamante que subsanase su reclamación identificando el lugar de la caída, la cuantificación económica de los daños, los partes de baja y alta laboral, informe médico de primera asistencia o de urgencias y que formule proposición de prueba. El 1 de junio siguiente, la reclamante presenta escrito subsanando, en parte, dicho requerimiento.

El órgano de instrucción ha recabado informe, de conformidad con el artículo 10.1 del precitado reglamento, del Área de Obras y Servicios Urbanos, en cuyo informe de 12 de agosto de 2009 se dispone que “*las actuaciones llevadas a cabo en aplicación del plan de respuesta ante riesgo de heladas y nevadas en época invernal, en concreto la nieve, han sido correctas durante el invierno 2008-2009*”, y en concreto que “*las actuaciones llevadas a cabo el día 15-12-2008 se ajustaron en tiempo y*

*forma a las establecidas en el Plan de respuestas ante riesgo de heladas y nevadas en época invernal, elaborado específicamente”.*

Consta, asimismo, dos informes de la Policía Local, el primero de ellos es del Jefe de la Policía Local de 14 de mayo de 2009, en el que se declara que “*fueron testigos de lo ocurrido los Policias Locales, los cuales auxiliaron a estas personas teniendo que llegar a trasladar a M.L.L.P. al centro de salud con objeto de ser asistida por las lesiones sufridas en dicho incidente. A continuación se pasa a transcribir la actuación de los Policias según quedó plasmada en su parte de actuación: A las 9:10 del día 15 de diciembre de 2008 se observa una señora que se ha caído y se queja de dolor en la muñeca, no encontrándose bien. Se traslada al ambulatorio de Ignacio González*”. El segundo informe de fecha 26 de junio de 2009, está suscrito por el agente de la Policía Local que presenció los actos y dispone “*que como agente se encontraba regulando el tráfico en la calle Cañada real con motivo de la entrada al colegio público Rosa Chacel, observa como una mujer acompañada de su hijo resbalan cayéndose al suelo en la cera justo antes del paso de peatones existente. El agente al presencias esta caída y ver la dificultad que ambos tenían para incorporarse procede a su auxilio, pudiendo comprobar que la acera se encontraba totalmente helada a causa de las condiciones meteorológicas de ese día, motivo por el cual esta persona podía haber sufrido el accidente. Al quejarse M.L.L.P. de un fuerte dolor en la muñeca y de mareos se procede a trasladar a la afectada al centro de salud de la calle Ignacio González para ser atendida y una vez en el lugar se avisa a un familiar de lo sucedido para que se haga cargo de la misma. Indicar que se deja al menor, que no sufrió daños, en manos de una vecina amiga, la cual le lleva al colegio*”.

El Ayuntamiento dio traslado de la documentación recibida a la empresa aseguradora, A, la cual respondió con escrito recibido el 28 de octubre de 2009, en el que se informa que: “*examinada la documentación obrante, se*

entiende que no se le puede imputar al Ayuntamiento de Collado Villalba responsabilidad alguna en las lesiones sufridas en base a la siguiente argumentación; Si bien la caída queda acreditada por el informe de la Policía local del municipio que prensión la misma, dicha caída acontece en fechas de fuertes heladas generalizadas, las cuales pueden ser consideradas de fuerza mayor, entendiéndose éstas como, un acontecimiento de carácter imprevisible a consecuencia del cual se producen determinados hechos que no pueden ser evitados (la helada de esos días resulta atípica y fuera de lo común).

Así mismo, las actuaciones por parte de los servicios municipales, según informe emitido por la concejalía de obras y servicios urbanos, fue la correcta y se ajustó en todo momento al plan de respuesta ante el riesgo de heladas y nevadas. Igualmente, ante unas condiciones tan adversas, los usuarios de las vías públicas deben prestar más atención y deber de cuidado a fin de evitar dichos riesgos de caídas, entendiendo que en tales circunstancias, el riesgo de su actuación recae en el propio usuario del servicio público”.

A la vista de los precitados informes, se ha dado trámite de audiencia a la reclamante, cuya recepción consta en fecha 10 de noviembre de 2009, no constando que se hayan presentado alegaciones u otros documentos en uso del indicado trámite.

Por último, consta informe de la Secretaría del Ayuntamiento de fecha 7 de diciembre de 2009 por el que se propone desestimar la reclamación por haber concurrido una circunstancia de fuerza mayor. El 9 de diciembre se dictó propuesta de resolución desestimatoria.

**TERCERO.-** En este estado del procedimiento se formula consulta por el Alcalde de Collado Villalba, a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 5 de enero de 2010, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por

reparto de asuntos, a la Sección III, presidida por el Excmo. Sr. D. Javier María Casas Estévez, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 27 de enero de 2010.

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, y se efectúa por el Alcalde de Collado Villalba, 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).

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LCC.

**SEGUNDA.-** Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de persona 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 su supuesto estado deficiente.

Así mismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Collado Villalba 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. La reclamación se interpuso el 4 de mayo de 2009 y los hechos tuvieron lugar el 15 de diciembre de 2008, por lo que la reclamación se ha efectuado en plazo.

El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada en la anterior consideración. Especialmente, se ha aportado por la reclamante la prueba que ha considerado pertinente y se ha recabado informe del servicio cuyo funcionamiento supuestamente ha ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia exigidos en los artículos 9, 10 y 11 del Reglamento, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 LRJ-PAC, dándose traslado a la reclamante.

**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, consistente en la fractura de la muñeca izquierda y policontusiones, mediante los diversos informes médicos aportados al expediente, que es evaluable económicamente e individualizado en la persona de la reclamante, la cuestión se centra en dilucidar si dicho daño es imputable al funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Los principios manifestados en el fundamento anterior permiten constatar el examen de la relación de causalidad inherente a todo caso de responsabilidad extracontractual. 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, (recurso 3938/1998), 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 Administración 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.

Al respecto, no puede olvidarse que en materia de responsabilidad patrimonial la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria, salvo los supuestos de fuerza mayor o culpa de la víctima que corresponde probar a la Administración, 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). A tal efecto, la reclamante ha probado, mediante los informes de la Policía Local, que la caída sufrida el 15 de diciembre de 2008 en la acera de la localidad de Collado Villalba se debió a la existencia de hielo.

Sin embargo, 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 informe de la Concejalía de Obras y Servicios Urbanos del Ayuntamiento de Collado Villalba de 12 de agosto de 2009 declara *“que las actuaciones llevadas a cabo el 15 de diciembre de 2008 se ajustaron, en tiempo y forma, a las establecidas en el Plan de respuesta ante el riesgo de heladas y nevadas en época invernal, elaborado específicamente”*. Dichas actuaciones, como señala el informe de la Secretaría del Ayuntamiento, no excluye la formación de placas de hielo, en situaciones, como las que se padeció esos días de heladas generalizadas, ya que los recursos públicos son limitados y no pueden abarcar simultáneamente todo el territorio municipal. A mayor

abundamiento, el informe de la entidad aseguradora pone de manifiesto que la helada de esos días resultó atípica y fuera de lo común.

De dichos informes se concluye que las heladas generalizadas de esos días fueron un hecho extraordinario, por lo que la formación de hielo resultó inevitable, a pesar del cumplimiento por parte del Ayuntamiento de las medidas que el protocolo determina en atención a las previsiones meteorológicas. Por ello, no concurre el requisito de la antijuricidad definido en el artículo 141.1 de la LRJ-PAC. 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 recae 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 deambulación*”.

Argumentación que resulta plenamente aplicable al presente supuesto y que permite exonerar de responsabilidad a la Administración, criterio que ha sido admitido por el Tribunal Supremo, entre otras, mediante Sentencia de 10 de octubre de 2007 (Recurso nº 851/2004) en la que se concluye en la inexistencia de responsabilidad patrimonial de la Administración por accidente de un vehículo por la existencia de placas de hielo en la carretera, sentencia en la que, tras remitirse a las pautas que rigen la responsabilidad patrimonial de las administraciones, se concluyó en que no se había acreditado la

insuficiente o deficiente estado del sistema de drenaje de la carretera, ni probado un mal estado de conservación, remarcando que no resultaba aceptable que la Administración pudiera considerarse aseguradora universal de cualquier percance ocurrido en las vías públicas en un supuesto en el que no había tenido participación directa, indirecta, mediata o inmediata, exclusiva o concluyente, y ello para concluir que no concurrían los requisitos definidores de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

No procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por la reclamante al no concurrir el requisito de la antijuricidad.

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, 27 de enero de 2010