

Dictamen nº: **373/10**  
Consulta: **Alcalde de Collado Villalba**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **3.11.10**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 3 de noviembre 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 G.M.B., 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 el servicio de Correos en fecha 14 de diciembre de 2009, por daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una caída sufrida el día 15 de diciembre de 2008. Según alega la caída se produjo como consecuencia del hielo que existía en la calzada. Reclama como indemnización, 21.338,87 euros.

Acompaña a su reclamación la siguiente documentación: (I) diversos informes médicos que acreditan que en la fecha indicada se fracturó el tobillo izquierdo, (II) informe médico de alta hospitalaria, (III) solicitud de

servicio de rehabilitación, (IV) informe médico pericial de 29 de octubre de 2009.

**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 “*LBRP*”, 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 19 de enero de 2010 se requirió a la reclamante que subsanase su reclamación aportando DNI, partes de baja y alta laboral, y elementos de prueba que permitiesen acreditar la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y daño padecido. El 27 de enero siguiente, la reclamante presenta escrito subsanando dicho requerimiento y proponiendo prueba testifical.

El órgano de instrucción ha recabado informe, de conformidad con el artículo 10.1 del precitado reglamento, de la Policía local, en cuyo informe de 13 de enero de 2010 se dispone que “*(...) se informa que consultados los archivos que obran en ésta jefatura consta que ese día existe intervención de los Agentes de nuestra referencia, en el que indican que a las 07:50 horas del 15-12-2008, trasladan a la solicitante desde la C/ Ctra. La Galapagar (puente Estación), al centro de Salud al presentar lesiones, por caída. Preguntado el agente aaa, si recuerda la causa de la caída, este informa que debió de ser a consecuencia del hielo ya que en esa mañana tienen otros aviso por hielo en vía pública*”.

Consta, asimismo, informe de los Servicios Técnicos de Medio Ambiente, de fecha 4 de febrero de 2010, en el que se expone que “*En relación con las competencias que el Ayuntamiento tiene en materia de inclemencias invernales dentro de su término municipal especificadas en la Orden 1624/2000, de 18 de abril, del Consejero de Medio Ambiente, por la que se modifica el Plan de Protección Civil ante Inclemencia Invernales en la Comunidad de Madrid, cabe informar que:*

- *Con fecha de 22 de octubre de 2009 y registro de entrada nº bbb se recibió en este Ayuntamiento oficio remitido por parte del Director General de Protección Ciudadana de la Consejería de Presidencia e Interior de la Comunidad de Madrid, dirigido al Excmo. Sr. Alcalde-Presidente en el que se recoge que; “con motivo de la aplicación del Plan de inclemencias invernales, y dado que nos encontramos próximos a la época de peligro de dicho plan y que, son misiones de los Ayuntamientos, dentro del citado Plan publicar un bando en el que indique las medidas preventivas a tomar por la población durante el invierno, así como comprar y disponer de almacenes de sal para utilización desde el ámbito municipal, le recordamos la oportunidad y conveniencia de hacer acopio de la misma”.*
- *En la Adenda nº 1 punto 2 de la Orden 1624/2000, de 18 de abril, del Consejero de Medio Ambiente, por la que se modifica el Plan de Protección Civil ante Inclemencia Invernales en la Comunidad de Madrid, se establecen las misiones de los Ayuntamiento en el Plan contemplándose la necesidad de disponer de almacenes de sal suficientes para hacer frente a las posibles inclemencias que se puedan generar.*

*En cumplimiento de las obligaciones contenidas en la norma de referencia el Ayuntamiento procedió con la publicación de un bando con fecha de 27 de noviembre de 2009, insertando en la página Web municipal las recomendaciones para la población en el caso de inclemencias*

*invernales y haciendo acopio suficiente de fundente (más de 90 toneladas) y poniendo a disposición de los vecinos sacos de sal para su uso en caso de activación del Plan de Inclemencias Invernales.*

*Igualmente el Ayuntamiento de Collado Villalba cuenta con un Plan de respuesta ante el riesgo de heladas y nevadas en época invernal (Plan de nevadas) que establece la sucesión de actuaciones que se deben llevar a cabo en el caso de que se produzcan inclemencias meteorológicas. El procedimiento se activa con la información suministrada por la Comunidad de Madrid, a través del servicio 112.*

*En la fecha en la que se produjeron los hechos cabe informar lo siguiente:*

1. Con fecha de 12 de diciembre de 2009 a las 12:06 horas el Organismo Autónomo de Madrid 112 comunica que se procede a activar el Plan de Protección Civil ante Inclemencias invernales en su nivel de gravedad cero, ante fenómenos previstos de “acumulación de nieve de 5 cm. en el ámbito geográfico Madrid (Sierra) con hora de comienzo a las 03:00 del 14/12/2009 y hora oficial de finalización el 15.00 del 14/12/2009”. En sucesivas comunicaciones por fax procedentes de protección civil se mantiene activado el nivel de gravedad cero hasta el día 17 de diciembre de 2009. En el momento que la Comunidad de Madrid activó el nivel cero del Plan se procedió a activar el nivel de alerta del Plan Territorial del municipio de Collado Villalba denominado, “Plan de respuesta ante el riesgo de heladas y nevadas en época invernal (Plan de nevadas)” mandando comunicación a las empresas de servicio implicadas en el Plan. Dicho Plan continuó activado con la aplicación de todos los medios humanos y materiales que en el se contemplan hasta las 00:00 horas del día 17 de diciembre de 2009.

2. El Plan citado contempla la división de las vías de población por orden prioritario pudiéndose considerar los siguientes niveles;

- *Viales principales (NIVEL 1): Vías importantes de enlace entre barrios, que van a los lugares públicos, hospitales y clínicas, y que comprenden por lo general a los itinerarios de transportes públicos. Los diferentes equipos actuarán en este nivel hasta acabar totalmente con las operaciones de desplazamiento de nieve y esparcimiento de sal.*
- *Viales secundarios (NIVEL 2): Vías consideradas como secundarias, pero con la suficiente importancia para tratarlas en segundo lugar, comúnmente son las vías donde existe gran número de establecimientos comerciales, y con gran transito tanto rodado como peatonal. Los diferentes equipos una vez acabado el NIVEL 1, actuarán en este nivel hasta acabar totalmente con las operaciones de desplazamiento de nieve y esparcimiento de sal, manteniendo al mismo tiempo posibles repasos en el nivel anterior.*
- *Viales terciarios (NIVEL 3): Vías menos importantes que se les puede considerar así por la menor afluencia de vehículos y peatones siendo también de obligado tratamiento ya que existen viviendas y pequeños establecimientos. Los diferentes equipos una vez acabados los NIVELES 1 y 2, actuarán en este nivel hasta acabar totalmente con las operaciones de desplazamiento de nieve y esparcimiento de sal, manteniendo al mismo tiempo posibles repasos en los niveles superiores.*

3. Las actuaciones llevadas a cabo en la fecha señalada se ajustaron en tiempo y forma a las establecidas en el Plan de respuesta ante riesgo de heladas y nevadas en época invernal.

Teniendo en cuenta el cuerpo del presente escrito y, en relación con el expediente de referencia ccc, sobre la reclamación formulada por G.M.B., actuando en nombre propio bajo la dirección de letrado, por caída frente a

*la estación al salir de la calle Eladio Aranda (vía pública) estos servicios técnicos informan que las actuaciones que el Ayuntamiento debe llevar a cabo en materia de inclemencias climatológicas se han ejecutado correctamente y en conformidad con el Plan de respuesta ante el riesgo de heladas y nevadas en época invernal (Plan de nevadas) aplicable en el municipio de Collado Villalba”.*

Se han incorporado al expediente dos actas de declaraciones de testigos, realizadas en fechas 23 de febrero y 14 de abril de 2010, respectivamente, en las que declaran que toda la zona estaba mal por haber nevado mucho y que ellos también sufrieron caídas.

El Ayuntamiento dio traslado de las actuaciones a la empresa aseguradora, A, la cual respondió con escrito recibido el 18 de marzo de 2010, en el que se informa que: “(...) de los antecedentes obrantes en nuestro poder, no se concluye responsabilidad que le pudiera ser imputable en los hechos ocurridos”.

A la vista de los precitados informes, se ha dado trámite de audiencia a la reclamante, cuya recepción consta en fecha 26 de abril de 2010, 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 14 de abril de 2010 por el que se propone desestimar la reclamación al no concurrir el requisito de antijuridicidad. El 28 de junio de 2010 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 1 de octubre 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 3 de noviembre 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 defectuoso.

Así mismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Collado Villalba en cuanto titular de la competencia de conservación 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 14 de diciembre 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 -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 del tobillo izquierdo, mediante los diversos informes médicos aportados al expediente. Siendo dicho daño 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 14 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 toda incidencia que tenga lugar en las mismas, sino que habrá que atenerse al caso concreto y a la entidad de la irregularidad del servicio como ya pusimos de manifiesto en el Dictamen nº 22/2010.

El informe de los Servicios Técnicos de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Collado Villalba de 4 de febrero 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*”. Dicho plan consiste en la limpieza de las vías públicas según su nivel de importancia y en esparcir sal para evitar la formación de hielo. Por ello, puede afirmarse que la Administración ha acreditado que sus servicios para luchar los fenómenos meteorológicos adversos han funcionado dentro de un estándar de funcionamiento razonable, sin perjuicio que no puede evitarse la formación

de placas de hielo en todas las calles de la localidad. 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, 3 de noviembre de 2010